CONTRÔLE DES LOYERS : QUESTIONS ET SOLUTIONS

DOCUMENT DE CONSULTATION DU
MINISTÈRE DU LOGEMENT

Ontario

Février 1991

ISBN 0-7729-8209-0

91-04397/

CONTRÔLE DES LOYERS : QUESTIONS ET SOLUTIONS

DOCUMENT DE CONSULTATION DU
MINISTÈRE DU LOGEMENT

Ontario

Available in English

Février 1991

Ontario

Office of the Minister

Bureau du Ministre

Ministry of Housing

Ministère du Logement

777 Bay Street
Toronto, Ontario
M5G 2E5
416/585-7111

777, rue Bay
Toronto (Ontario)
M5G 2E5
416/585-7111

MESSAGE DU MINISTRE DU LOGEMENT

Pour le gouvernement de l'Ontario, le droit à un logement sécuritaire et à prix abordable et le droit au maintien dans les lieux sont des droits fondamentaux de la personne. Dans cette perspective, le gouvernement a établi des priorités en matière de politique du logement :

- en créant de nouveaux stocks de logements locatifs à prix abordable;
- en utilisant efficacement les terrõains du gouvernement pour le logement;
- en protégeant les logements à prix abordable existants.

Tout programme de maintien et de protection des logements à prix abordable existants doit comprendre un système de contrôle des loyers simple et équitable. Pour créer et mettre le meilleur système possible au service des Ontariens, nous avons besoin de votre aide.

Il s'agit là de la première d'une série de consultations que nous entendons tenir tout au long de l'élaboration d'une stratégie globale du logement pour l'Ontario.

Le présent document explore des questions et solutions concernant le contrôle des loyers. Nous y avons délimité neuf domaines d'intérêt principaux. Pour chaque domaine d'intérêt, des questions et des solutions possibles sont définies. Une série de solutions sont ensuite examinées en détails et, dans certains cas, une démarche particulière est mise de l'avant afin de guider les discussions et d'indiquer notre point de vue actuel.

Je tiens à souligner que l'objet du présent document de consultation est d e connaître votre opinion. Nous avons beaucoup à apprendre des idées d e la population et sommes disposés à repenser et à revoir notre démarche. Voilà pourquoi je suis heureux que le Comité permanent sur les affaires gouvernementales de l'Assemblée législative de l'Ontario accorde son attention à ce document de consultation.

Je me réjouis à l'avance de votre participation et vous demande instamment de nous faire parvenir vos observations avant le 5 avril 1991. D'ici là, en mars et au début d'avril, je visiterai bon nombre de localités dans tout l'Ontario pour entendre directement l'opinion de la population à propos du contrôle des loyers. Je serai accompagné de mes collègues Margaret Harrington, députée provinciale de Niagara Falls et adjointe parlementaire au Logement, et Don Abel, député provincial de Wentworth Nord.

Pour obtenir des exemplaires supplémentaires du présent document, veuillez communiquer avec votre bureau local des services de révision des loyers ou avec :

M^me^ Ruth Esdelle
Direction des communications
Ministère du Logement
17^e^ étage
777, rue Bay
Toronto (Ontario)
M5G 2E5
Tél. : (416) 585-7041

Nous pouvons également vous faire parvenir un résumé des éléments clés du document de consultation sur le contrôle des loyers. Bien entendu, ces documents sont offerts en français et en anglais.

Lorsque vous aurez étudié les questions présentées, veuillez faire parvenir vos observations à :

L'honorable Dave Cooke
Ministre du Logement
Document de consultation sur le contrôle des loyers
Ministère du Logement
777, rue Bay
Toronto (Ontario)
M5G 2E5

Dans l'attente de votre réponse, je vous remercie à l'avance du temps et de l'attention que vous accorderez à cette importante question et vous prie d'agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Dave Cooke
Ministre du Logement

Février 1991

TABLE DES MATIÈRES

1.	Orientations de l'Ontario en matière de politique du logement		1
2.	Réglementation des loyers en Ontario		2
3.	Fondements d'une réforme du contrôle des loyers		5
4.	Questions et solutions en matière de contrôle des loyers		7
	4.1	Champ d'application du contrôle des loyers	7
	4.2	Augmentation de loyer annuelle	11
	4.3	Augmentations supérieures au taux prescrit	16
	4.4	Dépenses d'immobilisation	24
	4.5	Entretien	37
	4.6	Réduction du loyer	40
	4.7	Renseignements sur les loyers	45
	4.8	Mécanismes de prise de décision et structure administrative	53
	4.9	Protection des logements locatifs	62

ANNEXES : A. Glossaire des termes de location
B. Statistiques sur le logement

1. ORIENTATIONS DE L'ONTARIO EN MATIÈRE DE POLITIQUE DU LOGEMENT

L'établissement d'un nouveau système de contrôle des loyers n'est qu'un des éléments de la stratégie globale du gouvernement sur le logement. Même si l'élaboration d'une politique globale du logement prendra de nombreuses années, le ministère du Logement a cependant établi ses priorités pour 1991. Celles-ci comprennent :

- une meilleure utilisation des terrains du gouvernement pour le logement;
- une amélioration de la qualité de vie dans les logements sociaux; et
- des stratégies visant à augmenter le stock de logements locatifs à prix abordable.

Toutes ces politiques seront soumises à un processus de consultation publique.

L'élaboration de la politique de l'Ontario en matière de logement se fonde sur les principes de base suivants :

- l'accessibilité à un logement sécuritaire, à prix abordable et adapté aux besoins du locataire et le respect du droit au maintien dans les lieux sont des droits fondamentaux de la personne;
- le logement est essentiel au bien-être de l'individu et de la famille et à la qualité de la vie dans les villes ontariennes;
- le logement contribue de façon importante à la prospérité et à la stabilité de l'économie de l'Ontario; et
- la fourniture du logement est une responsabilité partagée par tous les paliers de gouvernement et par tous les secteurs de l'économie et de la société de l'Ontario.

Les politiques de contrôle des loyers et toutes les autres interventions en matière de logement doivent viser à mettre ces principes en pratique.

2. RÉGLEMENTATION DES LOYERS EN ONTARIO

CONTEXTE

Depuis 1975, l'Ontario s'est dotée de trois systèmes de révision des loyers :

- la *Loi sur la révision des loyers des locaux d'habitation, 1975* (2e session) (LRLLH), du 30 juillet 1975 au 30 novembre 1979;
- la *Loi sur la location résidentielle* (LLR), du 1er décembre 1979 au 31 décembre 1986; et
- la *Loi de 1986 sur la réglementation des loyers d'habitation* (LRLH), depuis le 1er janvier 1987.

À l'origine, seuls les immeubles loués avant 1976 étaient soumis à la révision des loyers. De plus, en vertu de la *Loi sur la location résidentielle,* les logements locatifs dont le loyer était égal ou supérieur à 750 $ n'étaient couverts par aucune législation jusqu'en 1984. Toutefois, depuis le 1er août 1985, pratiquement tous les logements locatifs privés sont soumis à la révision des loyers.

Tous ces systèmes de révision des loyers étaient fondés sur le principe du «coût imputé». Les augmentations de loyer inférieures ou égales au niveau prévu par la Loi étaient accordées sans obligation pour le locateur de présenter une demande, ni approbation par un organisme gouvernemental. Pour toute augmentation supérieure à l'augmentation maximale prévue, une demande présentée par le locateur était étudiée afin d'établir si les coûts indiqués justifiaient l'augmentation de loyer demandée. Dans l'affirmative, les coûts pouvaient être «imputés» au locataire dans l'augmentation de loyer. De plus, le locataire pouvait demander une remise pour augmentation illégale du loyer. Il est important de garder à l'esprit que la révision des loyers était destinée à limiter l'augmentation des loyers plutôt que le niveau des loyers.

La loi actuellement en vigueur en Ontario est la *Loi de 1986 sur la réglementation des loyers d'habitation,* également désignée par LRLH, dont l'application relève du ministère du Logement.

En vertu de la LRLH, les principaux éléments pouvant justifier une augmentation de loyer supérieure à la limite maximale prévue par la loi sont, entre autres :

- les frais d'exploitation (chauffage, entretien ménager, taxes municipales, etc.)
- les dépenses d'immobilisation (remplacement d'une chaudière ou d'un toit, etc.)

- le coût de financement (variation des taux d'intérêt, etc.)
- la perte financière découlant de l'achat d'un immeuble;
- la perte économique subie lorsque le taux de rendement sur le capital défini pour un ensemble d'habitation est inférieur au taux de rendement applicable;
- la péréquation des loyers de logements semblables dans un immeuble, si elle ne permet pas l'augmentation des recettes globales du locateur.

La LRLH prévoit également :

- le Conseil des normes de location résidentielle, qui permet d'assurer un niveau adéquat d'entretien des habitations locatives résidentielles; le Conseil étudie tout manquement par un locateur à respecter un ordre municipal d'exécution de travaux concernant une infraction grave à une importante norme d'entretien; le rapport du Conseil peut mener à une ordonnance de révision des loyers suspendant une augmentation de loyer jusqu'à règlement des problèmes d'entretien; et
- le registre des loyers, où sont inscrits les loyers maximaux des logements locatifs dans la province.

Le système de révision des loyers est un processus en deux étapes : d'abord, une révision administrative par le ministère du Logement des demandes des locateurs relativement à une augmentation supérieure à la limite maximale, puis, un appel quasi-judiciaire où les décisions d'un administrateur de la révision des loyers peuvent être portées en appel devant la Commission de révision des loyers. Les mêmes procédures de base s'appliquent aux remises accordées aux locataires et aux autres demandes.

Le 28 novembre 1990, un projet de loi était déposé en vue d'amender la LRLH. Connu sous le nom de «projet de loi 4», il visait à fixer une limite temporaire aux importantes augmentations de loyer permises en vertu du système de réglementation des loyers en vigueur. Il permettait au processus de consultation relatif à l'établissement d'un nouveau système permanent de contrôle des loyers de suivre son cours. Le projet de loi 4 est actuellement à l'étude devant le parlement de l'Ontario.

LOI SUR LA LOCATION IMMOBILIÈRE

La *Loi sur la location immobilière* vise à protéger les locataires et les locateurs en établissant leurs droits et obligations respectifs. Cette loi, dont l'application relève du ministère du Procureur général, établit des exigences quant à la résiliation d'un bail (tant pour le locateur que pour le locataire), quant à la responsabilité des réparations et de l'entretien d'un logement locatif résidentiel, quant au respect de la vie privée et du droit d'accès. Le ministère du Logement est chargé de l'information du public sur cette loi.

La *Loi sur la location immobilière* couvre également le droit des locataires au maintien dans les lieux, sous forme de protection réglementaire contre les évictions illégales. Elle constitue un important complément législatif à tout système de contrôle des loyers visant à protéger le droit au maintien dans les lieux contre l'éviction pour motifs économiques (c.-à-d. l'impossibilité pour un locataire de renouveler son bail en raison d'une forte augmentation de loyer).

Il convient toutefois de souligner que, contrairement à la *Loi sur la location immobilière,* qui s'inscrit dans le cadre des relations entre locateurs et locataires, la présente consultation porte essentiellement sur le contrôle des loyers.

3. FONDEMENTS D'UNE RÉFORME DU CONTRÔLE DES LOYERS

Dans le présent document, une série de principes sous-jacents servent de cadre aux discussions sur l'élaboration d'un nouveau système de contrôle des loyers. Ces principes sont les suivants :

- l'amélioration de la protection du locataire, y compris la protection contre les fortes augmentations de loyer et l'insuffisance des normes d'entretien;
- une plus grande participation des locataires aux décisions touchant leur logement et leur immeuble;
- un allégement dans la législation et dans l'application de la réglementation des loyers, associé à une plus grande certitude en matière d'augmentation de loyers pour les locataires et les locateurs;
- le maintien de la distinction entre la *Loi sur la location immobilière* et la réglementation des loyers, associé à l'augmentation de la compatibilité entre les deux systèmes;
- l'établissement d'un cadre décisionnel en matière de réparations et d'entretien courants;
- l'amélioration du système d'information à l'intention des locataires et des locateurs;
- un processus de prise de décision équitable, accessible et rapide; et
- des dispositions relatives à la conservation du parc locatif existant.

Les questions, solutions et, lorsqu'elles sont définies, les démarches envisagées sont évaluées à la lumière de ces principes. Dans bien des cas, un principe peut prendre le pas sur un autre : par exemple, certaines solutions peuvent simplifier les procédures mais réduisent également l'information nécessaire aux locataires. Ce que nous visons, c'est l'élaboration d'un système global qui réponde le mieux à tous les principes énoncés ci-dessus.

Pour aider à concentrer le débat sur les éléments constitutifs de tout système de contrôle des loyers, neuf domaines d'intérêt ont été définis. Ces domaines sont les suivants :

- champ d'application du contrôle des loyers : composantes du contrôle des loyers et logements couverts par la loi;
- taux d'augmentation annuelle des loyers : date d'entrée en vigueur et principes régissant les augmentations annuelles de loyer;

- exceptions relatives au taux d'augmentation annuelle des loyers : paramètres d'acceptation ou de refus des augmentations supérieures au niveau prévu dans les directives;

- dépenses d'exploitation : réparations et rénovations importantes;

- entretien : surveillance de l'application de normes d'entretien adéquates;

- réduction de loyer : contestation, par le locataire, d'augmentations de loyer respectant le niveau prévu dans les directives, ententes locateur-locataire sur les services et installations à fournir en fonction du loyer demandé et type de compensation accordée aux locataires pour des loyers illégaux;

- renseignements sur les loyers : gestion d'un répertoire central de renseignements sur les loyers (registre des loyers), renseignements à inscrire dans le registre et renseignements pouvant être fournis;

- prise de décision et structure administrative : systèmes de règlement de litiges, assistance aux parties en cause, application de la loi et autres considérations administratives; et

- conversion des propriétés locatives : système réglementaire de contrôle de la conversion, de la démolition et de la rénovation des propriétés locatives.

À l'examen de ces neuf domaines d'intérêt, un vaste choix de solutions ont été définies et évaluées. Dans certains domaines, une démarche a été envisagée et sera soumise à la discussion et à l'évaluation de la population. Il convient de souligner que le but de la consultation est de sonder l'opinion publique en vue de l'élaboration de la politique et de la législation et qu'aucune orientation définitive n'a encore été arrêtée en matière de contrôle des loyers.

4. QUESTIONS ET SOLUTIONS EN MATIÈRE DE CONTRÔLE DES LOYERS

4.1 CHAMP D'APPLICATION DU CONTRÔLE DES LOYERS

QUESTION : PORTÉE DU CONTRÔLE DES LOYERS

La première question soumise à la discussion est celle du champ d'application d'un système de contrôle des loyers. Des critères bien précis doivent être définis quant à la portée de la législation, pour que les locataires et les locateurs comprennent bien les droits, protections et obligations institués.

CONTEXTE

Lors de l'introduction de la révision des loyers en Ontario, seuls les immeubles occupés avant le 1er février 1976 y étaient soumis. Dans la *Loi sur la location résidentielle*, jusqu'en 1984, rien n'était prévu pour les logements locatifs dont le loyer était égal ou supérieur à 750 $. À partir du 1er août 1985, pratiquement tous les logements locatifs privés étaient soumis à la loi, y compris les ensembles à logements multiples, les maisons unifamiliales et les condominiums loués.

La *Loi de 1986 sur la réglementation des loyers d'habitation* (LRLH) prévoit encore des exemptions, qui correspondent aux exemptions prévues à la *Loi sur la location immobilière*. Cependant, le champ d'application de ces deux lois présente certaines différences. Par exemple, la *Loi sur la location immobilière* ne s'applique pas aux lieux où le locateur ou sa famille immédiate partagent la salle de bain ou la cuisine avec le locataire, alors que la Loi de 1986 englobe ces cas. La protection contre l'éviction pour motifs économiques ne s'applique pas lorsque le locataire n'est pas protégé contre l'éviction proprement dite. De la même façon, la Loi de 1986 ne s'applique pas à certains types de logement, qui, par ailleurs, sont prévus dans la *Loi sur la location immobilière*. Par exemple, les locataires ont critiqué l'insuffisance de la protection prévue dans les cas d'immeubles qui appartiennent au gouvernement et ne font pas partie de programmes à but non lucratif.

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

Un des principes définis en matière de politique de contrôle des loyers est d'accroître la compatibilité entre le contrôle des loyers et la *Loi sur la location immobilière*, tout en maintenant la distinction entre les deux lois. Un certain nombre de solutions ont été étudiées en vue de la consultation, mais elles ne respectaient pas cet objectif. Par

exemple, une démarche consistait à élaborer une liste détaillée des catégories incluses et exclues qui aurait pu refléter ou non les dispositions de la *Loi sur la location immobilière*. Certaines des solutions prévoyaient la réduction du champ d'application du contrôle des loyers, en fonction d'éléments tels que :

- entente locateur-locataire;
- loyer très élevé (p. ex. 2 000 $/mois);
- taux d'inoccupation élevé dans un secteur particulier;
- disponibilité de logements à loyer indexé sur le revenu, assurée par le locateur.

Nous avons également pensé à exclure les immeubles neufs pour une période de cinq ans afin d'encourager la construction et la création de nouveaux logements locatifs, compte tenu des difficultés généralement rencontrées pendant la période de location initiale.

SOLUTION PROPOSÉE AUX FINS DE DISCUSSION

La solution proposée aux fins de discussion est de conserver le champ d'application prévu dans la *Loi sur la location immobilière* comme champ d'application du contrôle des loyers, à deux exceptions près :

- inclure dans le contrôle des loyers l'«hébergement» assuré par des établissements fournissant certains services de soin. Les établissements tels que maisons de repos et maisons pour retraités non reconnues fournissent à leurs résidents certains services d'aide quotidienne. La loi sur le contrôle des loyers n'engloberait pas les services eux-mêmes, mais ceux-ci ne pourraient être une condition obligatoire pour la location d'un logement à un locataire actuel ou éventuel, à moins de dispositions en ce sens imposées par un programme de financement gouvernemental. Les établissements de soins ne sont pas soumis actuellement à la *Loi sur la location immobilière*.

- continuer à exclure du champ d'application du contrôle des loyers les logements locatifs à but non lucratif subventionnés par les gouvernements fédéral et provincial. Ces logements continueraient à être régis par la *Loi sur la location immobilière*.

Il ne s'agit là que de modifications mineures par rapport au champ d'application actuel de la loi sur le contrôle des loyers, mais elles permettent d'accroître la compatibilité entre les deux lois. De plus, elles permettrait d'étendre la portée de la loi aux établissements résidentiels offrant des services de soins, tels que les maisons de repos et les maisons pour retraités, et de fournir ainsi une meilleure protection contre l'éviction pour motifs

économiques à cette population potentiellement vulnérable. La loi interdirait toute dépendance directe entre l'utilisation des services de soins et le droit au logement à moins que ce ne soit exigé pour recevoir une subvention gouvernementale. Toutefois, cette clause ne s'appliquerait pas aux établissements reconnus par d'autres ministères ou organismes gouvernementaux, laissant inchangées les règles de gestion de ces établissements.

La protection des personnes habitant des établissements non reconnus est l'une des principales préoccupations du gouvernement. C'est la raison pour laquelle M. Ernie Lightman a été nommé par le ministre des Affaires civiques, l'honorable Elaine Ziemba, pour faire enquête sur les conditions de vie des personnes dans les établissements non reconnus et présenter des recommandations au gouvernement. Il est possible que M. Lightman en vienne à proposer une démarche plus complète sur ce problème. Cependant, comme cela pourrait avoir des incidences sur le contrôle des loyers, nous avons jugé bon d'inclure l'aspect du contrôle des loyers dans le présent document de consultation à l'intention du public.

Le système de contrôle des loyers ne s'appliquerait pas aux programmes gouvernementaux de logements à but non lucratif, bien que les rapports locateur-locataire soient actuellement régis par la *Loi sur la location immobilière*. On a pensé étendre le contrôle des loyers aux unités commerciales dans les projets à but non lucratifs, mais cela aurait, entre autre, comme désavantage d'entraîner des écarts entre les projets selon la source de leur financement, les lois provinciales pouvant être inapplicables dans le cas de projets de logements à but non lucratif financés par le gouvernement fédéral. Fait à souligner, une grande proportion de ces logements en Ontario ont été construits grâce au financement conjoint des gouvernements fédéral et provincial.

QUESTION : FAÇON DE DÉTERMINER SI UN LOGEMENT EST SOUMIS AU CONTRÔLE DES LOYERS

Une des questions secondaires soulevées relativement à toute loi sur le contrôle des loyers est la façon de déterminer si un logement y est soumis et, s'il y est soumis, quel est le loyer fixé pour ce logement.

CONTEXTE

Dans certains cas, un locataire, un locateur ou le gouvernement peuvent vouloir savoir si un logement est soumis au contrôle des loyers. C'est-à-dire si la loi s'applique, par exemple, à un appartement dans une maison de chambres ou à un appartement dans le sous-sol d'une maison résidentielle. Il peut aussi y avoir des situations où le gouvernement choisirait de renvoyer un cas pour déterminer si un logement donné est couvert par la loi. Et, dans un deuxième temps, s'il est établi que la loi s'applique à un logement donné, il doit également exister un moyen rapide de déterminer le niveau du loyer permis en vertu du système de contrôle des loyers.

SOLUTION PROPOSÉE AUX FINS DE CONSULTATION

La solution envisagée est de permettre une demande par le locateur, le locataire ou le gouvernement, à la fois pour savoir si le logement est soumis au contrôle des loyers et pour connaître le niveau de loyer correspondant au logement. Cette démarche diffère du système actuellement en vigueur en ce qu'elle combine la demande relative au champ d'application de la loi à la demande sur le niveau de loyer, ce qui permettrait à la fois d'accélérer et de simplifier les formalités.

4.2 AUGMENTATION DE LOYER ANNUELLE

QUESTION : BASE DE L'AUGMENTATION DE LOYER ANNUELLE

Un système de contrôle de loyer doit prévoir certains principes relatifs à l'augmentation de loyer annuelle pour que les locateurs sachent ce qu'ils peuvent exiger et que les locataires puissent prévoir les augmentations. Que doivent donc être les bases de l'augmentation annuelle?

CONTEXTE

En vertu de la *Loi de 1986 sur la réglementation des loyers d'habitation*, le loyer maximal pour un logement ne peut être augmenté qu'une seule fois par période de 12 mois, suivant un taux annuel «prescrit». Ce taux est calculé à l'aide d'une formule qui tient compte des frais types reliés à l'exploitation d'un immeuble de logements locatifs, pondérés sur trois ans. L'augmentation maximale prévue par la loi était de 4,6 % pour 1990 et est de 5,4 % pour 1991.

La *Loi sur la révision des loyers des locaux d'habitation de 1975* et la *Loi sur la location résidentielle de 1979*, qui ont précédé la loi actuellement en vigueur, prévoyaient des taux fixes. Ceux-ci ont été de 8 % de 1975 à 1977, de 6 % de 1978 à 1985 et, enfin, de 4 % jusqu'à la fin de 1986.

Une critique à l'endroit du système actuel est que les principes de calcul de l'augmentation annuelle de loyer sont trop compliqués et mal compris. Le système utilise une méthode de calcul variable fondée sur deux indices : l'indice des frais des ensembles d'habitation (IFEH), qui varie annuellement suivant les fluctuations de l'indice des frais d'exploitation des immeubles (IFEI). L'IFEI correspond aux augmentations types des frais des locateurs, pondérées sur trois ans. Bon nombre de ces frais sont calculés en fonction de l'indice des prix à la consommation (IPC). Le taux est d'au moins 2 % chaque année. On y ajoute 2/3 de l'indice des frais d'exploitation de l'immeuble. Les 2 pour cent permettent de tenir compte d'autres facteurs, tels les dépenses mineures d'exploitation (1 %) et les profits (1 %) qui ne font pas partie de l'indice des frais d'exploitation de l'immeuble.

D'autre part, on se demande parfois à quoi correspond le taux d'augmentation maximal. Certains estiment qu'il tient compte de l'entretien courant, des améliorations des immobilisations et du profit du locateur. D'autres sont plutôt d'avis que la limite prévue ne laisse à peu près pas de marge pour les réparations capitalisées et couvrent à peine l'entretien courant. Les frais couverts par un taux d'augmentation préétabli varie d'un immeuble à l'autre, en fonction du savoir-faire et de l'efficacité dont fait preuve chaque locateur ainsi que de l'état de l'immeuble.

Il existe deux principes importants en matière de politique de contrôle des loyers quant à l'établissement du taux d'augmentation maximal : l'allégement dans la législation et

dans l'application de la réglementation des loyers et une plus grande certitude quant aux augmentations pour les locateurs et les locataires. Dans certains cas, le principe d'allégement doit être revu à la lumière du principe de certitude.

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

Un taux maximal d'augmentation peut être fixe ou variable. S'il est fixe, il ne varie pour aucune considération. Ce système est très simple, mais si le taux est de beaucoup supérieur au taux d'inflation, il désavantage les locataires. S'il est par trop inférieur à l'inflation, la capacité des locateurs à assurer l'entretien des immeubles locatifs s'en trouvera réduite. Un taux variable est un taux qui varie annuellement, en fonction de certains indices de fluctuation des frais. Le système actuellement en vigueur prévoit un taux variable, fondé sur les variations de l'indice des prix à la consommation (IPC).

Une des solutions est de conserver le système actuel, à taux variable calculé en fonction des IFEH et IFEI, qui sont directement reliés au taux d'inflation. L'IFEI correspond aux augmentations types des frais des locateurs, pondérées sur trois ans. Cette moyenne mobile de trois ans atténue l'effet d'une augmentation importante de l'un ou l'autre des frais considérés au cours d'une année donnée, réduisant ainsi l'incidence de l'inflation sur les augmentations de loyers. Cependant, ce système a été critiqué comme étant trop complexe et mal compris par les locataires. De plus, la méthode de l'IFEH produit des expressions fractionnaires telles que 5,4 %, ce qui rend plus difficile le calcul des augmentations que si l'on utilise des pourcentages en chiffres entiers, tels que 5 %.

Une autre solution pourrait être de définir un nouvel indice de contrôle des loyers qui tiendrait compte de plusieurs facteurs tels que le taux d'inflation sur les frais d'exploitation d'un immeuble. Cela serait essentiellement une version simplifiée des IFEH et IFEI, qui permettrait, elle aussi, d'atténuer les variations sur une période donnée. Le pourcentage approprié pourrait être influencé par les décisions prises sur le plan du capital et de l'entretien.

Une autre méthode serait d'utiliser l'indice des prix à la consommation (IPC) produit tous les mois par Statistique Canada. L'IPC est une mesure de l'inflation en termes d'augmentation des prix d'un «panier» normal de biens et services consommés par le Canadien type. Généralement, les augmentations de salaire suivent le taux d'inflation. Un indice de contrôle des loyers ou taux maximal d'augmentation établi en fonction du taux de l'inflation suit généralement ce taux, qui est aussi le taux d'augmentation des revenus des locataires. L'indice des prix à la consommation pour l'Ontario ou l'IPC pour le logement plutôt que l'IPC-Canada pourraient aussi servir de base au taux maximal d'augmentation. Un des désavantages de cette solution est que l'IPC n'est pas nécessairement représentatif des fluctuations des frais d'entretien d'un immeuble. En effet, une grande partie des prix utilisés pour le calcul de cet indice touchent la nourriture. Le calcul d'un IPC à partir des dépenses de logement serait plutôt tautologique, puisque le coût des loyers des logements locatifs servirait au calcul. De plus, l'IPC est un indice plus fluctuant qui varie plus rapidement dans le temps qu'un indice des loyers défini expressément pour le calcul des taux d'augmentation.

Le tableau ci-dessous indique l'effet qu'auraient eu divers indices basés sur l'IPC par rapport aux augmentations maximales basées sur les IFEH et IFEI et aux taux fixes réglementaires en vigueur de 1975 à 1985. Le tableau indique que les augmentations de loyer établies en fonction d'un indice des loyers tendent à être supérieures au taux d'inflation en période de faible inflation, et inférieures au taux d'inflation en période de forte inflation.

COMPARAISON DE L'IPC ET DES TAUX D'AUGMENTATION DES LOYERS

Année	IPC (Can) (%)	Augmentation basée sur l'IPC pondérée sur 3 ans (%)	Augmentation basée sur l'IPC (2/3) pondérée sur 3 ans + 2 % (%)	Taux courant (%)
1975	10,8	6,2	6,1	8,0
1976	7,5	8,7	7,8	8,0
1977	8,0	10,2	8,8	8,0
1978	9,0	9,3	8,2	6,0
1979	9,1	8,4	7,6	6,0
1980	10,2	8,2	7,5	6,0
1981	12,4	9,0	8,0	6,0
1982	10,9	9,9	8,6	6,0
1983	5,7	10,9	9,3	6,0
1984	4,4	10,8	9,2	6,0
1985	3,9	9,7	8,5	6,0
1986	4,2	6,9	6,6	4,0
1987	4,4	4,8	5,2	5,2
1988	4,0	4,0	4,7	4,7
1989	5,0	3,9	4,6	4,6
1990	4,7	3,9	4,6	4,6
1991	5,8	5,1	5,4	5,4

Une autre solution serait d'établir des limites par catégorie suivant des caractéristiques visant à tenir compte des différents frais d'exploitation associés aux divers types d'immeubles. Par exemple, une limite pourrait être établie en fonction de l'âge de l'immeuble (construit avant 1960, etc.). D'autres catégories pourraient être basées sur l'état de l'immeuble, le type d'immeuble (tours, petits immeubles, maisons en rangée, etc.). On pourrait également tenir compte des différences des structures des frais dans diverses régions de l'Ontario. Cependant, des limites spéciales peuvent être fondées sur les différences entre les immeubles locatifs mais peuvent aussi accroître la complexité et impliquer des différences de traitement des locataires en fonction de facteurs dont l'importance ne serait pas évidente.

SOLUTION PROPOSÉE AUX FINS DE CONSULTATION

La solution envisagée est de fixer une limite mobile dotée d'un plafond pour prévenir toute augmentation trop élevée au cours d'une année. Une limite ainsi définie en fonction de l'inflation permettrait de réduire la possibilité de fortes fluctuations à court terme. Par exemple, la limite pourrait être basée sur la hausse des frais des logements locatifs pondérée sur une période de temps donnée, jusqu'à un pourcentage préétabli. Si l'inflation dépasse ce pourcentage, le plafond empêcherait toute augmentation supérieure à la limite. Pour la période 1981-1982, l'IPC augmenté jusqu'à un peu plus de 12 pour cent, après quoi le gouvernement fédéral a institué le «Programme des 6 et 5 %» de limitation des salaires. Si une limite avait eu un plafond inférieur à 12 %, les augmentations de loyer n'auraient pas dépassé ce plafond, plutôt que de suivre l'inflation à un niveau plus élevé. Bien que cette solution réduise l'incertitude pour les locataires, elle a comme désavantage de ne pas permettre aux locateurs de couvrir leurs frais pendant les périodes de forte inflation. Toutefois, les clauses de pondération sur trois ans permettent de répartir ces frais dans le temps.

QUESTION : DATE DES AUGMENTATIONS DE LOYER ANNUELLES

Faut-il fixer une seule et même date pour toutes les augmentations de loyer annuelles pour tous les logements locatifs?

CONTEXTE

Un des problèmes du système actuel, c'est qu'il est difficile pour un nouveau locataire de savoir quand a eu lieu la dernière augmentation de loyer légale. De plus, les locataires d'un même ensemble d'habitation ont souvent des dates d'augmentation différentes et, le cas échéant, l'entrée en vigueur d'une augmentation de loyer fixée par ordonnance pour tout l'immeuble peut avoir lieu à une toute autre date. Un régime de dates différentes accroît la complexité et l'incertitude, et peut favoriser l'établissement de loyers illégaux quand des logements se libèrent.

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

Une des solutions est le maintien de la méthode actuellement en vigueur de correction des loyers à la date anniversaire, pour chaque logement locatif. Le principal avantage à conserver ce système est que cela éviterait tout problème de transition. Cependant, les inconvénients du statu quo pour les locataires sont bien connus et comprennent la multiplication des dates anniversaires à l'intérieur d'un même immeuble, créant confusion et incertitude. En effet, de telles variations des dates à l'intérieur d'un complexe résidentiel signifie que certains locateurs peuvent augmenter illégalement les loyers à la signature d'un nouveau bail, car le nouveau locataire peut difficilement savoir quand a eu lieu la

dernière augmentation de loyer pour le logement concerné. Ce problème pourrait être réglé par l'établissement d'une unique date d'augmentation de loyer à l'intérieur d'un ensemble d'habitation.

Une autre solution consiste à fixer une date unique pour toute la province. Par exemple, le 1er juin pourrait être la date anniversaire pour tous les logements locatifs de la province. Un avis concernant le taux d'augmentation maximal et sa date d'entrée en vigueur pourrait être largement diffusé, ce qui assurerait un haut degré de certitude à la fois pour les locataires et pour les locateurs. Si le locateur n'a pas demandé d'augmentation, le loyer serait reconduit jusqu'à la prochaine date anniversaire. Il existe deux désavantages à cette méthode : la tendance aux déménagements en masse à la date anniversaire, qui créerait des problèmes pour l'industrie du déménagement semblables à ceux que connaît le Québec, et la concentration de la charge de travail administrative pour un système de contrôle des loyers en un moment précis de l'année. Un tel système exigerait également des dispositions complexes de transition.

L'élaboration d'un nouveau système de contrôle des loyers offre comme importante possibilité de permettre l'évaluation des implications sur la charge de travail administrative. Une date d'augmentation de loyer commune peut être fixée et les charges de travail, révisées en conséquence. Une variante de la date unique pour toute la province serait l'institution de dates à l'échelon régional pour mieux répartir la charge de travail. On pourrait également, concevoir un système de répartition de la charge de travail en tenant des catégories d'immeubles : les immeubles de 7 logements et plus auraient ainsi une date d'échéance commune (p. ex. le 1er octobre) et les immeubles plus petits, de 6 logements et moins, auraient une date d'échéance différente (p. ex. le 1er juin).

SOLUTION PROPOSÉE AUX FINS DE CONSULTATION

La démarche envisagée est de fixer une date d'augmentation de loyer commune pour chaque ensemble d'habitation, pour avoir la même date anniversaire pour chaque logement locatif de l'ensemble. Cette démarche assurerait une plus grande certitude pour les locataires et les locateurs et simplifierait le système actuel. Il faudra consacrer beaucoup de ressources pour informer le public de ces changements. Il faudra également établir des règles de transition de façon à ajuster les dates actuelles prévues par le système de révision des loyers avec une date commune pour chaque immeuble, en vertu d'un nouveau système de contrôle des loyers et de prévoir un délai supplémentaire pour les augmentations.

4.3 AUGMENTATIONS SUPÉRIEURES AU TAUX PRESCRIT

QUESTION : FACTEURS JUSTIFIANT LES AUGMENTATIONS SUPÉRIEURES À LA LIMITE MAXIMALE ANNUELLE

Des augmentations supérieures à la l'augmentation annuelle maximale seront-elles autorisées et, dans l'affirmative, à quelles conditions?

CONTEXTE

En vertu des systèmes de révision des loyers antérieurs, les locateurs pouvaient présenter des demandes d'augmentation supérieures aux limites maximales annuelles, généralement pour tous les logements du même immeuble. Les locateurs pouvaient justifier ces augmentations d'après une liste précise des frais et pertes : frais d'exploitation, dépenses d'exploitation, coûts de financement, perte financière, perte économique, redressement d'un préjudice, changements des normes d'entretien, changements des services et installations et autres éléments divers. De plus, les loyers des logements locatifs semblables dans un même immeuble pouvaient être soumis à la «péréquation», c.-à-d. augmentés ou diminués les uns par rapport aux autres sans changer les revenus globaux pour tout l'immeuble.

La *Loi de 1986 sur la réglementation des loyers d'habitation* prévoyait des limites relatives au montant pouvant être «imputé» au cours d'une année relativement à certains frais seulement. Un mécanisme avait été établi quant aux augmentations de loyer justifiées pour permettre aux pertes financières et économiques, à la péréquation d'être introduites progressivement sur plusieurs années sans qu'il ne soit nécessaire de présenter une autre demande. Pour les frais d'exploitation, la LRLH prévoyait une provision pour frais d'exploitation basée sur l'augmentation maximale permise et, pour d'importantes variations dans certains frais d'exploitation, une provision était prévue pour «frais d'exploitation extraordinaires». Lorsque les dépenses d'immobilisation justifiaient l'augmentation de loyer, la provision pour frais d'exploitation était réduite de un pour cent pour tenir compte des dépenses d'immobilisation mineures prévues par la réglementation sur l'augmentation maximale. La LRLH tenait également compte du coût imputé en augmentation de loyer amorti pour dépenses d'immobilisation (voir section suivante).

La difficulté pour le législateur est d'établir un équilibre entre le besoin de protéger les locataires contre des augmentations de loyer imprévues et l'éventualité que les locateurs aient à faire face à des augmentations de frais extraordinaires indépendantes de leur volonté. Un indice des loyers fixe qui ne permettrait pas d'augmentations supplémentaires permettrait aux locataires de savoir quel serait leur loyer pour l'année suivante. En même temps, les locateurs pourraient avoir à faire face à d'importantes augmentations de leurs frais en raison de circonstances indépendantes de leur volonté (p. ex. des différences régionales dans les tarifs d'électricité ou les taxes municipales.) À moins que de tels changements ne soient très répandus, ceux-ci pourraient ne jamais être reflétés dans l'indice de contrôle des loyers qui serait établi en fonction des changements généraux de

l'inflation. Cela peut s'avérer particulièrement problématique si l'augmentation maximale est fixée pour l'ensemble de la province plutôt que par région, bien qu'une limite provinciale soit actuellement favorisée parce qu'elle simplifierait le processus.

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

Plusieurs facteurs importants relativement aux augmentations supérieures à l'augmentation maximale ont été étudiés, notamment :

- les frais d'exploitation extraordinaires;
- les pertes financière ou économique ou le redressement d'un préjudice;
- les fluctuations des taux d'intérêt;
- les autres frais;
- la péréquation; et
- la provision pour loyers continuellement bas.

Plafond final des augmentations de loyer -- Si une augmentation dépassant le taux prescrit est autorisée, une autre option est de limiter le montant total d'augmentation de loyer par un «plafond».

QUESTION : FRAIS D'EXPLOITATION EXTRAORDINAIRES

La première importante catégorie de frais étudiée est celle des frais d'exploitation extraordinaires. Il existe plusieurs méthodes possibles d'englober ces frais si l'on établit que les augmentations des frais d'exploitation doivent entraîner des augmentations des loyers supérieures aux taux prévus par la loi. Si on autorise une augmentation, on devrait considérer la possibilité que l'augmentation soit plafonnée dans une année donnée.

CONTEXTE

La **LRLH** permet des augmentations de loyer en fonction de 13 éléments si ceux-ci augmentent de plus de 50 % du montant prévu par la loi, ou s'ils entraînent une augmentation de revenus de plus de 1 %. Ces 13 éléments sont : les taxes municipales, le chauffage, l'électricité, l'eau, les assurances, le câble, les frais de comptabilité et les frais juridiques, les créances irrécouvrables, l'entretien, le salaire du concierge, les frais généraux de gestion et d'administration et les frais divers. Les critiques à l'endroit de cette méthode tournent généralement autour de l'hypothèse que le taux d'augmentation maximal prévu par la loi devrait déjà tenir compte de ces frais et que ceux-ci, d'autre part,

pourraient être falsifiés. De plus, les locataires n'ont pas accès aux livres du locateur, ce qui rend très difficile pour eux de prouver qu'il y a eu réduction des frais. Enfin, cette méthode ouvre la voie à d'importantes augmentations de loyer qui seraient justifiées par des frais discrétionnaires tels que les frais d'entretien et les frais divers.

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

Une variante de la méthode ci-dessus consisterait à limiter la liste des frais extraordinaires à ceux qui sont le plus indépendants de la volonté du locateur, comme les taxes municipales, le chauffage, l'électricité ou l'eau. Généralement, ces frais peuvent varier grandement d'une région à l'autre, ce qui ne permettrait pas d'en tenir compte adéquatement dans les taux établis pour toute la province. Par exemple, le prix du mazout à Sault Ste. Marie peut augmenter de 16 pour cent alors que l'augmentation n'est que de 6 pour cent à St. Catharines à cause des différences dans les frais de transport et dans la durée de la saison de chauffage.

Une autre variante consisterait à revoir le système appliqué en vertu de la *Loi sur la location résidentielle*, où toute augmentation des frais d'exploitation supérieure à l'augmentation de l'année précédente était considérée à condition que le locateur présente tous ses frais à l'appui, réductions comprises. Cependant, bien qu'il incombe au propriétaire de faire la preuve de l'augmentation des frais d'exploitation de l'immeuble, cette méthode accroît la complexité et les délais dans les formalités du système de contrôle des loyers.

Enfin, certaines personnes ont suggéré que les frais d'exploitation extraordinaires ne devraient entrer dans le calcul d'une augmentation supérieure au taux prévu par la loi que s'ils ont été approuvés par les locataires. Par exemple, si les locataires acceptent un service supplémentaire tels qu'un renforcement des mesures de sécurité, un mécanisme pourrait être mis en place pour «inclure» ces nouveaux frais dans l'augmentation de loyer. Certains s'inquiètent des risques de coercition qu'une telle mesure comporterait.

Une autre solution autoriserait des augmentations au delà du taux si les coûts étaient dûs à des services d'entretien nouveaux ou améliorés.

QUESTION : FRAIS DE CONSULTANT ET AUTRES FRAIS OU HONORAIRES

Les frais ou honoraires imputés au locataire dans l'augmentation de loyer en vertu de la **LRLH** doivent-ils être toujours inclus dans le calcul de l'augmentation dans le système de contrôle des loyers? Ces frais et honoraires comprennent les honoraires des consultants en matière de révision des loyers, les frais de renouvellement d'hypothèque, les frais d'assurance-hypothèque, les frais d'évaluation ou les pertes en raison d'inoccupation. En vertu de la **LRLH**, les frais et honoraires admissibles étaient souvent limités ou amortis sur une période étendue.

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

Les solutions relatives au traitement de ces frais et honoraires reviennent à décider s'il faut conserver la méthode **LRLH** ou ne plus admettre ces frais dans le calcul de l'augmentation. Certains de ces frais pour de plus gros montants sont en passe d'être exclus, comme les frais de renouvellement d'hypothèque. L'inclusion d'autres frais, tels que les honoraires des consultants, a été critiquée par les locataires comme étant une récompense accordée aux locateurs qui présentent des demandes de révision de loyer, tandis qu'on ne tient pas compte des frais des locataires qui doivent se défendre contre de telles demandes.

QUESTION : PERTE FINANCIÈRE, PERTE ÉCONOMIQUE OU REDRESSEMENT D'UN PRÉJUDICE

Un troisième secteur de dépense considéré dans le calcul des augmentations supérieures au taux prévu en vertu du système de révision des loyers, est celui des frais reliés aux pertes financières et économiques et aux redressements de préjudices.

CONTEXTE

L'inclusion de ces frais dans le calcul des augmentations est l'aspect le plus contesté par les locataires, car elle consiste en l'imputation au locataire des frais engagés par le locateur pour l'acquisition ou l'aménagement d'une propriété. D'aucuns estiment que cela a permis un fort «roulement», ou vente à prix plus élevé, de la propriété locative aux dépens des locataires qui doivent souvent subir une éviction pour motifs économiques à cause de l'augmentation des loyers. Les locateurs répondent que des sommes doivent être consacrées aux frais d'acquisition si les propriétés locatives sont vendues au moment de la retraite ou de l'abandon des affaires.

L'inclusion de ces frais a eu pour effet de gonfler le prix de vente des immeubles résidentiels en fonction du potentiel d'accroissement du taux d'augmentation des loyers. Les locataires affirment que si un investisseur envisage l'acquisition d'une entreprise existante, il est tenu pour acquis que les frais associés à un tel investissement ne peuvent être amortis que sur une longue période. Peu de décisions d'affaires sont prises en prévoyant une augmentation des prix du jour au lendemain pour compenser les frais d'acquisition ou d'investissement.

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

Le statu quo est une possibilité en partie ou en entier. Un des principes sous-tendant l'inclusion des frais mentionnés plus haut est d'admettre dans le calcul une perte

économique qui permettrait un taux de rendement supérieur au seuil de rentabilité pour le locateur. En d'autres mots, un taux de rendement ne serait permis que si le taux d'augmentation maximal prévu par la loi s'avérait insuffisant pour que le locateur fasse ses frais ou de légers profits. Cette disposition s'appliquerait aux immeubles construits après 1975 en permettant un taux de rendement comparable à celui d'autres investissements. Des frais pour redressement d'un préjudice de 2 % supérieurs à la limite admise pourraient s'appliquer aux immeubles construits avant 1976.

Une variante de cette solution serait d'adopter une méthode similaire mais comportant de plus grandes limitations, par exemple : prévoir une plus longue période d'implantation, n'admettre que les hypothèques en deçà d'un certain pourcentage de la valeur immobilière, ou n'admettre ces frais que si le locateur est propriétaire de l'immeuble depuis une certaine période de temps. On pourrait permettre les pertes financières lorsqu'elles sont dues à des frais d'exploitation de l'immeuble dépassant les revenus. Le désavantage est que la compensation de ces pertes continuerait à influer sur le marché en gonflant les prix de vente des immeubles. Les locataires continueraient ainsi à contribuer à l'investissement du locateur en capital sans profiter ni de la valeur ajoutée ni d'une amélioration du service.

Finalement, une autre solution serait de n'admettre aucun de ces frais (perte financière, perte économique ou redressement d'un préjudice). Les locataires n'auraient pas à assumer les effets d'une décision de vente par le locateur. Les frais de financement seraient compensés au moment de la vente et le système de contrôle des loyers s'en trouverait simplifié.

QUESTION : FLUCTUATIONS DES TAUX D'INTÉRÊT

La **LRLH** permet l'imputation des augmentations et des réductions des taux d'intérêt, en fonction d'un financement hypothécaire pouvant aller jusqu'à 85 pour cent des coûts d'acquisition. Bien que ce système permette à un locateur de recouvrer la plupart des pertes dues aux fluctuations des taux d'intérêt et permette également de réduire les augmentations de loyer à la suite de baisses des taux d'intérêt, on a critiqué sa trop grande complexité et les très fortes augmentations qui en résultaient.

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

Une des variantes de cette démarche est de limiter le montant du financement hypothécaire admissible pour l'inclusion des fluctuations des taux d'intérêt dans le calcul de l'augmentation. En reconnaissant que ces fluctuations sont indépendantes de la volonté du locateur, le système pourrait permettre d'inclure les fluctuations des taux d'intérêt dans les cas de renouvellement d'hypothèque ou de refinancement d'un financement non privilégié, en fonction d'un financement hypothécaire allant jusqu'à 75 pour cent des coûts d'acquisition. Cela permettrait de tenir compte des fluctuations des taux d'intérêt auxquelles que connaît un locateur moyen.

Une autre variante est de limiter l'imputation en augmentation des seuls intérêts, plutôt que de permettre la combinaison actuelle des versements intérêts-capital. Cela aurait pour effet de décharger les locataires de la contribution aux investissements en immobilisations ou aux augmentations de l'avoir du locateur.

On pourrait aussi mettre en oeuvre un mécanisme combinant les deux méthodes ci-dessus, où un plafond serait prévu pour les fluctuations des taux d'intérêts admissibles annuellement.

Enfin, il existe la solution d'exclure les fluctuations des taux d'intérêt du calcul des augmentations. Un locateur aux prises avec une augmentation des taux d'intérêt au moment du renouvellement de son hypothèque devrait alors trouver une autre source de financement ou prévoir des plus longues périodes d'amortissement. Des coûts additionnels de financement n'auraient plus d'incidence sur l'augmentation des loyers.

QUESTION : PÉRÉQUATION

Faut-il conserver le mécanisme de péréquation des loyers différents pour des logements locatifs semblables?

CONTEXTE

La **LRLH** prévoit la présentation d'une demande de péréquation des loyers d'un immeuble où des logements semblables ont des loyers différents. Ce processus résulte en une péréquation des loyers à l'intérieur de l'ensemble sans que cela n'entraîne de changements dans les revenus globaux du locateur. Certains loyers augmentent alors que d'autres diminuent. Le taux d'augmentation maximal permis annuellement en vertu de la péréquation est de 5 %. Pour compléter une péréquation, les corrections peuvent être effectuées progressivement.

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

La péréquation de loyers différents correspondant à des logements locatifs semblables pourrait être maintenue. Les loyers supérieurs à la moyenne d'une catégorie de logements donnée diminueraient et les loyers inférieurs à la moyenne augmenteraient. Cependant, certaines des variations des loyers peuvent découler de variations existantes au moment de l'entrée en vigueur de la réglementation des loyers, les écarts étant devenus ensuite plus marqués au fur et à mesure de l'application des taux d'augmentation maximaux annuels aux loyers de base originaux. Certains estiment que le maintien du système actuel ne ferait que légitimer les augmentations de loyer illégales survenues par le passé en portant des loyers légaux à un niveau plus élevé par la répartition prévue dans le mécanisme de péréquation.

Une modification du système actuellement en vigueur consiste en une péréquation appliquée par paliers successifs, avec un plafond annuel (taux maximal). Enfin, il existe aussi la solution d'éliminer la péréquation car elle accroît la complexité et les querelles entre locataires.

QUESTION : MONTANT RECONNU POUR LES LOYERS CONTINUELLEMENT BAS

CONTEXTE

Le concept de «loyer continuellement bas» signifie que certains locateurs doivent bénéficier d'un mécanisme de rajustement des loyers au niveau du marché parce que le niveau de leurs loyers est jugé inférieur à ce même niveau du marché. Cette situation pouvait découler partiellement de la diversité des lois sur la réglementation des loyers. Par exemple, la *Loi sur la location résidentielle* ne s'appliquait pas à tous les logements locatifs en Ontario. Par conséquent, les locateurs d'immeubles construits depuis 1975 pouvaient demander des loyers plus élevés simplement à cause de la date de construction de l'immeuble et non à cause de la valeur du service offert. Les locateurs d'immeubles construits avant 1976 estiment donc qu'ils ont été forcés de demander des loyers d'un niveau inférieur à celui du marché. D'autre part, certains locateurs n'exigeaient pas d'augmentation de loyer annuelle, ce qui, avant la **LRLH**, signifiait que le loyer réel ne pouvait par la suite être rajusté en fonction des taux prévus par la loi. Ces locateurs subissent donc un préjudice économique et doivent bénéficier d'un mécanisme de rajustement des loyers continuellement bas.

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

Les solutions à ce problème sont limitées. Les dispositions de la **LRLH** applicables à ce type de situations n'ont jamais été promulguées. Si elles devaient être mises au point, leur application nécessiterait des calculs compliqués. La solution restante est de laisser tomber toute disposition spéciale sur ces situations.

SOLUTIONS PROPOSÉES AUX FINS DE CONSULTATION

Les solutions proposées pour discussion relativement aux taux d'augmentation supérieurs au taux maximal prévu par la loi comprennent :

- pour tenir compte de certaines disparités régionales dans les coûts, les augmentations de loyer supérieures au niveau prévu par la loi pourraient être permises si les frais d'exploitation associés aux taxes municipales, à l'électricité, à l'eau et au chauffage augmentent de façon important. Pour être admissible, une augmentation des frais devrait être supérieure à 50 pour cent par rapport à l'augmentation prévue par la loi; il y aurait un

plafond global sur les augmentations annuelles, semblable au plafond global établi pour le taux d'augmentation prévu par la loi; et

- aucune augmentation supérieure à la limite prévue par la loi ne devrait être autorisée pour :

  - les fluctuations des taux d'intérêt
  - la péréquation des loyers
  - la perte financière
  - le redressement d'un préjudice
  - la perte économique
  - le rajustement des loyers continuellement bas
  - les frais d'entretien
  - les honoraires de consultants et autres honoraires

4.4 DÉPENSES D'IMMOBILISATION

CONTEXTE

Le parc locatif de l'Ontario vieillit. 65 % des logements ont 20 ans ou plus et on s'attend à ce que cette proportion augmente car peu de logements ont été construits depuis la fin des années 70. Les statistiques indiquent que le besoin de réparations majeures est étroitement lié à l'âge du parc locatif. On estime que d'ici l'an 2 000, de 185 000 à 235 000 logements locatifs pourraient avoir besoin de réparations majeures. Le coût de telles réparations était évalué approximativement entre 4 et 7 milliards de dollars (en dollars constants - 1990). En 1990, le total des loyers payés en Ontario atteignait environ 8 milliards de dollars.

Les systèmes antérieurs de révision des loyers permettaient d'inclure dans l'augmentation de loyer les dépenses engagées pour des réparations majeures, des rénovations, des remplacements, du nouvel équipement et de nouvelles installations. Ces dépenses étaient amorties, avec les intérêts, sur toute la vie utile estimée de l'immobilisation. La LRLH permettait aussi d'inclure les provisions pour frais de gestion et d'administration. De plus, la **LRLH** permettait, en cas de remplacement d'une immobilisation, la valeur initiale de l'immobilisation déjà inclus dans le loyer (en vertu d'un décret du 1er août 1985) était déduite du coût de remplacement pour que seuls les frais additionnels ne soient ajoutés au loyer de base.

Ces législations ne prévoyaient aucune restriction quant au montant des dépenses d'immobilisations pouvant être incluses annuellement dans l'augmentation de loyer. Cependant, la **LRLH** ne permettait d'inclure que partiellement ou pas du tout les dépenses pour des travaux résultant d'une «négligence permanente délibérée» du locateur. Pour sa part, la réglementation de 1990 prévoit une réduction du plafond des dépenses d'immobilisations admissibles si le locateur n'a pas avisé les locataires à l'avance des travaux prévus et n'a pas obtenu leur consentement pour certains travaux connexes.

Pour aider à la planification de travaux majeurs, on pouvait présenter des demandes d'arrêté conditionnel fixant au préalable le montant admissible dans le calcul de l'augmentation si les dépenses d'immobilisations proposées étaient réellement effectuées et qu'une demande de révision de loyer était ensuite présentée. La **LRLH** prévoyait aussi des demandes conjointes locateur-locataire principalement pour des dépenses d'immobilisations connexes touchant des logements locatifs individuels ou des petits groupes de logements.

Cette méthode d'inclusion des dépenses d'immobilisations a ouvert la voie à des augmentations de loyer excessives, car certains locateurs ont utilisé ces dispositions pour augmenter les loyers en fonction de dépenses d'immobilisations que les locataires estimaient inutiles ou dont ils ne voulaient pas.

Depuis 1987, l'augmentation de loyer moyenne fixée par ordonnance a été de 11,1 %. Dans ce pourcentage, 3 % couvrent les dépenses d'immobilisations. Certaines ordonnances individuelles auraient toutefois entraîné des augmentations de loyer beaucoup plus élevées : environ 2,06 % des augmentations fixées par ordonnances individuelles ont dépassé les 30 %.

Une brève étude des ordonnances de révision des loyers pour les immeubles d'avant 1976 touchant les dépenses d'immobilisations a été réalisée par le personnel du Ministère en 1989. L'augmentation moyenne fixée par ordonnance était de 12,3 %, dont 7,46 % pour dépenses d'immobilisations. Environ 5 % correspondaient à des dépenses «nécessaires» et environ 2,5 %, à des dépenses «non indispensables». Pour les fins de l'étude, on désignait par «non indispensable» les remplacements d'appareils, de comptoirs de cuisine, de fours à micro-ondes, les réparations des entrées, etc., pour tout un immeuble.

Les locateurs et les locataires s'entendent pour reconnaître qu'il faut effectuer certains travaux relatifs aux immobilisations pour garder l'immeuble dans un .état adéquat et pour prolonger la vie utile des immeubles existants. Le défi consiste à trouver une méthode acceptable visant à encourager l'exécution rapide et efficace des travaux nécessaires, à assurer un financement adéquat qui permette d'effectuer les travaux et à assouplir suffisamment les dispositions relatives aux travaux de nature plus «esthétique» pour que ceux-ci puissent être exécutés et pour qu'ils ne résultent pas forcément en d'importantes augmentations au détriment des locataires.

Le Gouvernement désire obtenir le plus vaste éventail possible de propositions pour résoudre cette importante question. Dans la série de solutions définies ci-dessous, aucune n'a encore été retenue.

QUESTION : FINANCEMENT DES TRAVAUX D'IMMOBILISATIONS

Les dépenses d'immobilisations peuvent être financées de beaucoup de façons : compensation par inclusion dans des augmentations de loyer supérieures au taux maximal prévu par la loi, méthode du taux de rendement sur l'investissement d'un locateur, augmentation des montants admissibles prévus par la loi, contributions à un fonds de réserve, prêts, cautions ou subventions du gouvernement, ou une combinaison de ces solutions. Non seulement plusieurs solutions s'offrent à nous, mais il nous est également possible de les combiner. Par exemple, si les locateurs et les locataires sont d'avis qu'il est préférable, à long terme, d'établir un fonds de réserve pour un immeuble, il peut être nécessaire de mettre en oeuvre certaines solutions de transition pendant que la réserve de fonds se matérialise avec le temps. Ces diverses solutions sont expliquées ci-dessous.

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

a) **Inclusion des dépenses dans l'augmentation de loyer**

Un système d'inclusion des dépenses permet aux locateurs d'augmenter les loyers en fonction des dépenses engagées pour des réparations majeures. Les méthodes d'inclusion prévues par les réglementations antérieures sur la révision des loyers pourraient être modifiées pour en éliminer les possibilités d'abus.

La méthode d'inclusion des dépenses peut permettre un financement suffisant afin que chaque immeuble puisse satisfaire aux normes d'entretien minimales. Les dépenses engagées par un locateur peuvent être évaluées et incluses grâce à des critères objectifs.

Les modifications pourraient comprendre une méthode de calcul plus rigoureuse : rajustement des périodes d'amortissement, réduction des provisions pour fluctuations des taux d'intérêt et pour frais de gestion.

La méthode d'inclusion peut également être liée à l'accord du locataire quant aux travaux connexes superflus, et définir les travaux «nécessaires» admissibles ainsi qu'un plafond annuel des montants pouvant être inclus dans l'augmentation de loyer. Ce plafond de contrôle des loyers pourrait être le même que le plafond pour le taux prescrit de contrôle des loyers. Ceci peut offrir un contrôle général avec quelque flexibilité. (Voir la section suivante sur les limites de frais.)

D'importantes augmentations de loyer pourraient encore résulter de telles mesures et inciter les locateurs à retarder des réparations jusqu'à ce qu'ils soient autorisés à faire leurs frais par inclusion dans l'augmentation. Si on n'établit d'autres limites, il n'est pas certain que les réparations «nécessaires» soient effectuées. Les calculs et règles relatives à l'inclusion des dépenses pourraient alourdir les formalités administratives et être difficiles à comprendre et à respecter par les locataires et les petits propriétaires.

b) **Méthode du taux de rendement**

Une variante de la méthode d'inclusion consiste à établir un taux de rendement sur l'investissement d'un locateur en travaux d'immobilisations. Plutôt que de permettre l'amortissement des coûts avec l'intérêt, le gouvernement pourrait fixer un facteur d'investissement en s'inspirant des modalités de la méthode d'inclusion.

Un tel système est en vigueur au Québec : le gouvernement fixe un facteur de rajustement basé sur le taux de rendement moyen des douze derniers mois d'investissements quinquennaux plus une prime de 1 % pour encourager les locateurs à entretenir le parc locatif. Le total des dépenses d'immobilisations est multiplié par ce facteur, qui était de 13 % en 1990, et le résultat est inclus dans l'augmentation de loyer. Ainsi, pour une réparation de la toiture s'élevant à 10 000 $, 1 300 $ pourraient être inclus dans l'augmentation de loyer.Cette

méthode peut permettre un financement suffisant pour l'entretien des immeubles existants. On peut la combiner à des mécanismes d'approbation par les locataires des travaux «nécessaires». Ce calcul est beaucoup plus simple que le calcul de l'amortissement et peut ainsi être compris plus facilement par les locataires et les locateurs de petits immeubles.

Toutefois, le montant inclus peut entraîner d'importantes augmentations de loyers à moins qu'il ne soit plafonné et rien ne garantit que les travaux «nécessaires» seront réellement effectués.

c) **Majoration des montants prévus par la loi**

Tel qu'énoncé plus haut, le taux d'augmentation annuelle des loyers autorisé par la loi est basé sur la formule permettant de calculer l'indice des frais des ensembles d'habitation. Cette formule prévoit environ 1 % pour les dépenses d'immobilisations mineures, plus les variations des frais d'exploitation des immeubles.

Une méthode de calcul semblable pourrait inclure des montants majorés pour les dépenses d'immobilisations plutôt que de prévoir l'inclusion distincte des dépenses d'immobilisations en une seule fois. Par exemple, l'augmentation permise pour tous les loyers pourrait comprendre 2 % ou 3 % pour les dépenses d'immobilisations.

Le plus grand avantage de cette méthode est qu'elle éliminerait les fortes augmentations de loyer qui dépassent le taux annuel prévu par la Loi. Il serait entendu, pour les locateurs et les locataires, qu'une augmentation soudaine des loyers n'est pas permise. Elle éviterait les formalités administratives complexes pour rédiger les demandes, calculer les augmentations et informer les personnes visées. Les locateurs bénéficieraient ainsi d'un «financement» annuel pour leurs dépenses d'immobilisations.

Toutefois, à moins qu'on n'améliore les mécanismes d'application pour veiller à ce que les travaux nécessaires et désirés soient effectués, rien n'assure que le simple fait de fournir des fonds puisse garantir l'exécution des travaux. La somme amassée au moyen des augmentations autorisées par la Loi ne sera peut-être pas suffisante pour des travaux considérables tels que l'aménagement d'un garage souterrain. Par conséquent, il n'y aura peut-être pas suffisamment d'encouragement à entreprendre ce genre de travaux. Lorsque ces travaux sont nécessaires, les autres programmes gouvernementaux (Programme de remise en état des petits immeubles, etc.) risquent d'être plus fortement sollicités pour financer ces réparations.

Plusieurs locateurs n'ont pas besoin de fonds additionnels supérieurs au montant autorisé par la Loi pour bien gérer leurs immeubles; dans leur cas, des sommes supplémentaires ne sont pas nécessaires, bien que l'inclusion des dépenses dans l'augmentation annuelle ne se limite pas aux seuls locataires qui subissent des

réparations importantes mais s'étend aussi aux autres locataires. Habituellement, environ 17 % de tous les logements locatifs sont soumis aux révisions des loyers au sujet des augmentations annuelles prévues par la loi. Si la somme affectée annuellement aux immobilisations était intégrée aux augmentations autorisées, 100 % des logements locatifs seraient touchés.

d) **Fonds de réserve**

Un fonds de réserve est de l'argent qui est mis de côté et accumulé en vue de travaux d'immobilisations majeurs.

L'établissement de fonds de réserve encourage la planification des dépenses d'immobilisations majeures. D'autre part, les législations précédentes ne tenaient compte des coûts que'une fois que les travaux étaient exécutés. Les locateurs d'immeubles résidentiels n'étaient pas tenus de constituer de tels fonds : les règles de révision des loyers et de l'impôt sur le revenu ne tenaient pas compte des contributions à ces fonds de réserve et, de plus, les revenus de location étaient souvent insuffisants pour permettre de constituer un fonds de réserve.

La *Loi sur la copropriété* demande aux promoteurs de constituer un fonds de réserve et les associations de copropriétaires doivent y contribuer annuellement. L'objet d'un tel fonds est de garantir un capital suffisant pour les réparations majeures à venir. Si le fonds ne suffit pour financer une réparation majeure, l'association de copropriétaires peut fixer des montants additionnels pour chaque copropriétaire.

Le concept d'un fonds de réserve peut être appliqué aux immeubles résidentiels. Un tel fonds pourrait être «réservé» à un immeuble donné (c.-à-d. à cet immeuble seulement) ou bien être constitué à l'échelle de la province (c.-à-d. utilisé pour tous les immeubles résidentiels dans la province). Les loyers pourraient être versés dans un fonds en fiducie par un locateur, ou le fonds de réserve pourrait être constitué grâce à une taxe sur les loyers, prévoyant qu'une certaine proportion des loyers ou des augmentations permises par la loi soit versée dans le fonds; le fonds pourrait également être établi grâce à des ressources gouvernementales.

Des fonds de réserve pour immeuble unique pourraient être créés par des contributions tirées des loyers. Pour constituer un tel fonds, une taxe spéciale au loyer peut s'avérer nécessaire. Le fonds serait associé à l'immeuble et serait transférable aux nouveaux acheteurs. Des règles précises pourraient être élaborées quant au type de réparations pouvant être financées par le fonds de réserve. Des mécanismes de participation des locataires aux décisions pourraient être mis sur pied.

Ces fonds de réserve pour immeuble unique permettraient donc de financer les réparations majeures pour cet immeuble. Cependant, les immeubles plus anciens, qui ont un plus grand besoin de réparations, nécessiteraient d'importants fonds pour l'exécution de réparations majeures et les fonds nouvellement constitués pour

des immeubles neufs ne pourraient suffire à couvrir d'importants travaux. Par ailleurs, les immeubles neufs qui n'ont pas besoin de réparations majeures seraient peut-être les seuls immeubles pour lesquels il serait possible de constituer un fonds de réserve. De plus, il serait difficile pour certains petits immeubles de disposer d'un tel fonds à cause des revenus de location limités. Il existe environ 430 000 logements appartenant à des immeubles de moins de sept logements. Il faudrait aussi prévoir des mécanismes qui garantissent que ces fonds soient placés en fiducie et utilisés adéquatement.

Il se pourrait qu'on passe à un fonds de réserve en plusieurs années avec certaines mesures de transition pendant la période de mise en oeuvre.

Un fonds de réserve provincial pourrait être constitué à l'intention de tous les immeubles résidentiels de la province. Ce qui s'avérerait le plus problématique serait de constituer un fonds suffisamment important pour satisfaire aux besoins de tous les immeubles résidentiels. Tous les locateurs chercheraient sans doute à récupérer «leur» portion du fonds. Les réparations des immeubles les plus anciens représenteraient une pression considérable, étant donné leur importance au sein du parc locatif. Si un fonds suffisamment important n'est pas immédiatement disponible, il faudra imposer des restrictions.

Les immeubles plus récents se trouveraient alors à financer les réparations des vieux immeubles. Les locateurs qui ont veillé au bon entretien de leurs immeubles au fil des ans se trouveraient, eux aussi, à financer les réparations des locateurs plus négligents. De plus, si seules les réparations importantes sont financées, cela pourrait décourager un entretien adéquat et soutenu des immeubles. Si l'accès au financement est limité, certaines réparations nécessaires pourraient ne pas pouvoir être exécutées, ce qui entraînerait un transfert de la responsabilité du bon entretien de l'immeuble des locateurs au fonds.

La création d'un fonds de réserve provincial pourraient être assurée par des ressources gouvernementales, par une taxe sur les revenus de location ou par une contribution obligatoire provenant des loyers. On estime qu'un total de 8 milliards de dollars est versé annuellement en loyers. Si 1 % de ces loyers était placé dans un fonds de réserve, on disposerait d'une base initiale de 80 millions de dollars. Cependant, les dépenses d'immobilisation autorisées par des ordonnances de révision de loyer n'ont jamais dépassé 122 millions de dollars par année. Par conséquent, un fonds de 1 % ne suffirait pas à financer les dépenses à leur niveau actuel. Si tous les immeubles contribuent au fonds, celui-ci serait sollicité pour financer toutes les réparations majeures. De très importantes sommes devraient alors être injectées par le gouvernement pour établir un programme gouvernemental de financement si des revenus suffisants ne peuvent être générés par les loyers.

Un fonds de réserve provincial pourrait être administré par les municipalités et tout financement pourrait être conditionnel au respect des normes d'entretien municipales. Toutefois, qu'un tel fonds soit géré par le gouvernement provincial

ou par les municipalités, des coûts administratifs importants seraient nécessaires pour assurer son roulement et décider des immeubles qui pourraient bénéficier du financement.

Un fonds de réserve pourrait être constitué sur une période de temps avec d'autres mesures pour les réparations importantes pendant la période de transition.

e) **Programmes gouvernementaux**

Actuellement, le Programme de remise en état des petits immeubles offre du financement aux locateurs de petits ensembles d'habitation pour l'exécution de rénovations, de réparations importantes et de remplacements d'installations afin de rendre ces immeubles conformes aux règlements municipaux. Les immeubles doivent avoir au moins 25 ans et compter cinq étages ou moins. Le programme est administré par les municipalités. Un prêt-subvention est offert pour un maximum de deux-tiers du coût jusqu'à concurrence de 5 000 $ par logement. À compter du 23 janvier 1991, environ 19 000 logements étaient engagés ce qui représente un financement de 83 178 429 $. Au cours de l'exercice de 1991-1992, des sommes additionnelles seront offertes pour le financement.

Des programmes gouvernementaux comme celui-ci sont ciblés sur les logements locatifs qui ont le plus besoin de réparations ou pour lesquels des modifications spéciales pour les locataires handicapés sont nécessaires. Le programme de remise en état s'est avéré une réussite dans la remise en état des anciens immeubles. On estime que seulement un bénéficiaire du prêt sur six a présenté une demande d'augmentation de loyer au-dessus de la limite permise. Par conséquent, l'exécution de réparations importantes ne s'est pas traduite, dans la plupart des cas, par de fortes augmentations de loyer.

Compte tenu de l'estimation du nombre de logements qui auront besoin de réparations importantes d'ici l'an 2000, et compte tenu du coût qu'a représenté à ce jour la remise en état de seulement 19 000 logements avec le programme de remise en état, il faudrait disposer de ressources financières gouvernementales considérables pour financer les coûts d'immobilisation de tous les immeubles de logements locatifs. Si un tel financement n'est pas disponible, il faudrait imposer des restrictions pour obtenir les fonds. Ce genre de restrictions risquerait de freiner l'exécution de travaux importants nécessaires (p. ex. garages souterrains) ou de constituer un encouragement pour les locateurs à laisser l'immeuble se détériorer complètement avant d'entreprendre des réparations. La responsabilité de l'entretien du parc de logements existants passerait alors des locateurs à la province.

QUESTION : LIMITATION DES DÉPENSES D'IMMOBILISATION

L'accès au financement, que ce soit par les différentes méthodes de répercussion des coûts, par les fonds de réserve ou les programmes gouvernementaux, pourrait être limité

par divers critères. Nous en soulevons trois ci-dessous : la distinction fondée sur les réparations «nécessaires», les mécanismes d'approbation ou de veto du locataire, et la limitation du montant total d'une année par le «plafonnement» de l'augmentation de loyer ou des fonds disponibles.

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

a) Dépenses d'immobilisation nécessaires

Dans l'ancien système de révision des loyers, les locataires étaient très préoccupés par les dépenses d'immobilisation non désirées qui se traduisent par de fortes augmentations de loyer. On pense ici principalement aux rénovations luxueuses qui rendent inabordables les logements «abordables». Le locataire, cependant, se préoccupe davantage des réparations exécutées dans son logement. Les locateurs prétendent que les locataires ignorent souvent ou ne savent pas évaluer quand des dépenses d'immobilisation sont nécessaires. Ils soutiennent qu'en tant que locateurs, ils veillent à la viabilité financière à long terme de leur investissement et qu'ils ont le droit et la responsabilité de gérer leurs propres immeubles, ce qui comprend l'évaluation des réparations qui sont nécessaires et le moment où il faut les faire.

Dans ce contexte, il peut être difficile de trouver une définition des dépenses d'immobilisation «nécessaires». En règle générale, les réparations «nécessaires» visent à conserver l'intégrité structurale de l'immeuble et à assurer la santé et la sécurité des locataires. On pourrait définir les réparations nécessaires comme les réparations qu'il faut exécuter pour respecter les normes minimales d'entretien prescrites par les règlements municipaux ou les normes provinciales d'entretien édictées par le Conseil des normes de location résidentielle ou par le code du bâtiment de l'Ontario, le code de prévention des incendies, etc.

Si uniquement ce genre de réparations pouvaient faire l'objet d'un financement par les différentes méthodes énoncées ci-dessus, les normes minimales de santé et de sécurité seraient respectées et l'état du parc de logements existant serait préservé.

Cependant, le respect des normes minimales d'entretien à lui seul ne pourrait pas suffire à stimuler l'entretien préventif ou à maintenir les normes actuelles de chacun des immeubles. On pourrait alors considérer les réparations, remplacements et améliorations des éléments existants en fonction de normes semblables comme «nécessaires»; alors que des améliorations qui constituent un changement par rapport aux conditions existantes ou de nouveaux services ou installations seraient considérés «non nécessaires».

En supposant que l'on définissent le concept de réparation «nécessaire», il n'en demeure pas moins que des réparations importantes de la structure exécutées dans le sens de cette définition pourraient se traduire par de fortes augmentations

de loyer. On ferait face à un accroissement de la difficulté pour l'administration à déterminer quand des réparations sont «nécessaires», sans compter le nombre accru d'inspections municipales et provinciales ainsi que les exigences que représente la mise en application des normes.

b) **Approbation du locataire**

Les logements locatifs sont le chez-soi des locataires. Par conséquent, les locataires ont un intérêt dans la manière dont leur chez-soi est entretenu et maintenu en bon état par les réparations. Ils ont également des droits au respect de la vie privée selon lesquels il ne faut pas les déranger sans pré-avis lorsque des réparations doivent être faites. Leur sentiment de sécurité est sérieusement affecté quand ils ne sont pas informés à propos des réparations importantes qui doivent être faites.

Même si les dépenses d'immobilisation ne sont pas techniquement «nécessaires» pour la santé et la sécurité des occupants ou pour la conservation de l'intégrité structurale de l'immeuble, les locataires peuvent malgré tout les souhaiter. Par exemple, ces réparations peuvent avoir un caractère esthétique et s'appliquer aux zones communes ou concerner le remplacement des appareils ménagers ou des appareils d'éclairage d'un logement, ou même la fourniture de nouveaux services ou de nouvelles installations, ou l'amélioration de services et d'installations. On pourrait demander l'approbation du locataire pour l'exécution de ce genre de réparations dans un logement ou déposer une demande lorsqu'il s'agit de l'immeuble entier.

Par contre, on pourrait demander l'approbation du locataire pour toute réparation, nécessaire ou non. Il faudrait disposer d'une plus grande quantité d'information pour informer les locateurs et les locataires sur les besoins structurels, les exigences relatives à la santé et à la sécurité, les coûts, la planification et la gestions de projet.

Un système d'approbation par le locataire peut supposer que le locateur doive, longtemps à l'avance, informer les locataires des travaux qu'il propose d'exécuter et que les locataires puissent décider des réparations à faire en consultation avec leur locateur. La participation du locataire dans la prise de décision pourrait supposer que tous ou la majorité des locataires voterait pour une dépense d'immobilisation proposée. Ce système pourrait mener à la présentation d'une demande conjointe (locateur et locataires) de financement ou de répercussion des coûts sur les loyers (augmentations).

Les mécanismes d'intégration des locataires aux décisions portant sur les réparations d'immobilisation peuvent s'avérer complexe sur le plan administratif. Ainsi, il faudrait savoir quel niveau d'appui des locataires est nécessaire, comment traiter le cas des logements vides ou des locataires qui ont déménagé, comment les votes seront enregistrés, etc. Il faudrait instituer des moyens de protection contre les fausses déclarations, la coercition, etc.

c) **«Plafonnement» des provisions**

Pour éviter les augmentations de loyer excessives que pourraient entraîner un système de répercussion des coûts sur les loyers, les provisions pour les dépenses d'immobilisation pourraient être limitées ou «plafonnées». Le montant permis pour une année donnée devrait être suffisant pour permettre la récupération des coûts d'une réparation importante d'immobilisation tout en n'imposant pas un fardeau indu aux locataires sous forme d'augmentation de loyer. Le plafond pourrait être fixé d'une manière semblable à celle employée pour établir l'augmentation permise par la loi ou il pourrait représenter le montant qui peut être répercuté sur les loyers pour les coûts d'exploitation extraordinaires. Ce système permettrait de mieux prévoir les augmentations, de réduire la complexité des mécanismes et de permettre le contrôle des loyers.

Si le coût d'une dépense d'immobilisation importante, comme la réfection du toit d'un petit immeuble, ne peut être récupéré en un an, une solution prévoit le report du solde du coût permis à l'année suivante. Cela permettrait de limiter l'impact dans l'année, et n'empêcherait pas l'exécution des travaux nécessaires et importants. Cependant, un mécanisme de report des coûts pourrait encourager le locateur à regrouper ses dépenses d'immobilisation dans une seule année afin de maximiser les augmentations de loyer plutôt que de répartir ses dépenses sur un certain nombre d'années.

Tout plafond dans ce domaine pourrait être identique au plafond global de contrôle du loyer fixé en fonction d'autres éléments. Le principe de ces plafonds est illustré ci-dessous :

Limite mobile pour les augmentations justifiées des dépenses de chauffage, d'électricité, d'eau et des taxes municipales **et** les dépenses d'immobilisations nécessaires et autres dépenses d'immobilisations autorisées par le locataire.	← x % - Plafond global de contrôle du loyer permettant le contrôle des loyers.
Augmentation annuelle permise calculée d'après l'indice de contrôle des loyers. L'indice de contrôle des loyers est établi en fonction de l'inflation et peut augmenter ou diminuer chaque année mais ne peut dépasser le plafond global de contrôle du loyer.	← Taux maximal d'augmentation de loyer • ne peut dépasser le plafond global de contrôle du loyer en période de forte inflation.

d) **Séparation et retrait des provisions pour dépenses d'immobilisation**

Les systèmes antérieurs de révision des loyers prévoyaient des provisions pour dépenses d'immobilisations établies en calculant un montant amorti qui était ajouté au loyer de base. Une fois intégrée au loyer de base, la provision pour dépenses d'immobilisations était confondue avec le loyer de base, auquel toutes les augmentations de loyer ultérieures venaient s'ajouter. À mesure que les augmentations de loyers autorisées par la loi et que les ordonnances d'augmentation de loyer ultérieures s'ajoutaient, on obtenait un effet cumulatif sur la provision pour dépenses d'immobilisations originale. Avec la **LRLH**, lorsque certaines immobilisations étaient remplacées, les provisions originales pouvaient être déduites pour que, en fait, seule l'augmentation de valeur après remplacement soit ajoutée au loyer de base. Aucun rajustement n'était prévu pour compenser l'effet cumulatif.

Une façon de régler ce problème est de séparer la provision pour dépenses d'immobilisations du loyer de base et empêcher ainsi toute augmentation ultérieure (augmentation maximale permise ou autre) d'être calculée en fonction de cette provision. De plus, à la fin de la période d'amortissement ou de la vie utile prévue de l'immobilisation, il était possible de déduire la provision séparée pour la dépense d'immobilisation correspondante du loyer maximal que pouvait demander le locateur.

Le principal désavantage de ce calcul était sa complexité, tant pour les locataires que pour les locateurs. Chaque année, au moment de calculer le loyer maximal pouvant être réclamé, il faut augmenter le loyer de base suivant le taux maximal d'augmentation prévu par la loi, mais non la provision pour dépenses d'immobilisations. Il faut tenir des registres annuels détaillés de ces calculs distincts, et il faut établir le moment où la provision pour dépenses d'immobilisations doit être déduite dans le calcul du loyer maximal. Par définition, les dépenses d'immobilisations sont des éléments qui sont répartis sur de nombreuses années, souvent de 15 à 20 ans ou plus; il peut donc s'écouler beaucoup de temps avant que les déductions ne puissent être effectuées.

Les locateurs affirment que, étant donné que le temps nécessaire à la récupération des coûts d'une immobilisation dépasse souvent la durée du prêt ou des arrangements financiers contractés pour l'exécution du travail, ils doivent «reporter» la dépense à perte pendant très longtemps et que des limitations supplémentaires rendraient de tels travaux extrêmement coûteux. Il existe aussi d'autres questions reliées à l'application, telles les modalités de traitement associées aux remplacements survenant avant l'expiration de la période d'amortissement originale, les cas de vente, etc.

QUESTION : TRANSITION

Si on détermine une méthode de traitement acceptable des dépenses d'immobilisations, il faudrait se demander si cette solution doit s'appliquer à des travaux d'immobilisations commencés ou terminés avant l'entrée en vigueur de la nouvelle législation sur le contrôle des loyers.

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

Une des solutions serait d'appliquer la nouvelle méthode aux travaux effectués avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le contrôle des loyers, à condition qu'aucune autre augmentation de loyer n'ait été obtenue en raison des travaux. Les augmentations de loyer seraient accordées ultérieurement. Cependant, cela accroîtrait la complexité des formalités et le fardeau administratif, et si des contrôles sur la «nécessité» des réparations ou sur l'approbation des locataires devaient être introduits, la preuve pourrait s'avérer difficile à établir.

Une autre solution consisterait à appliquer les règles sur les dépenses d'immobilisations prévues dans la nouvelle loi sur le contrôle des loyers aux travaux commencés ou terminés après l'entrée en vigueur de la loi. Cela pourrait accroître le degré de certitude car les règles proposées seraient connues, bien que la loi puisse être changée au cours du processus d'étude clause par clause. Un tel système comporterait un fardeau administratif moindre que la première solution proposée.

Une dernière solution consisterait en l'application des règles sur les dépenses d'immobilisations aux seuls travaux terminés ou aux travaux commencés après la promulgation ou la ratification de la nouvelle loi sur le contrôle des loyers.

4.5 ENTRETIEN

QUESTION : COMMENT ASSURER UN ENTRETIEN ADÉQUAT DES LOCAUX D'HABITATION

CONTEXTE

L'entretien inadéquat des locaux d'habitation constitue la principale préoccupation des locataires ontariens.

En vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, les municipalités ont la possibilité de voter des règlements municipaux sur l'entretien et l'occupation afin d'établir des normes sur l'entretien et la propriété dans leur municipalité. L'application de ces règlements relève de la municipalité. Des 792 municipalités ontariennes qui ont le pouvoir de mettre en application ce genre de règlements, 440 l'ont fait.

En vertu de la *Loi de 1986 sur la réglementation des loyers d'habitation,* un Conseil des normes de location résidentielle (le Conseil des normes) a été institué pour veiller à ce que les normes minimales d'entretien soient respectées. Des normes provinciales sur l'Entretien des logements locatifs ont été instaurées pour les régions de la province où le règlement municipal sur l'entretien est inadéquat ou inadéquatement appliqué. Le Conseil des normes étudie les ordres d'exécution municipaux ou autres et réfère les cas d'inobservation grave d'une norme importante, au ministère du Logement afin que ce dernier établisse si une pénalité de loyer doit être imposée. Dans les cas où la norme provinciale d'entretien est en vigueur, le Conseil des normes peut ordonner l'exécution de travaux et référer le cas au Ministère pour déterminer les pénalités de loyer si les normes ne sont pas respectées. Les pénalités de loyer consistaient à empêcher provisoirement un locateur de percevoir une augmentation de loyer ou à refuser une augmentation de loyer s'il ne se conformait pas aux normes d'entretien.

Le système courant d'exécution des normes d'entretien comporte trois volets : l'inspection et la mise en application au niveau municipal, l'étude d'observance du Conseil, l'étude des pénalités de loyer du Ministère. Le processus de traitement des ordres de travaux en trois étapes est très lent. En moyenne, il faut compter huit mois et demie depuis la réception de l'ordre de travail jusqu'à l'émission d'une pénalité de loyer. De plus, les pouvoirs de pénalités de loyer ont été légalement limités.

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

Les différents systèmes de normes d'entretien et de mise en application des normes comprennent entre autres l'imposition de l'obligation pour les municipalités de se doter de normes minimales d'entretien et de les mettre en application. Si une municipalité omet de respecter les normes provinciales ou de les mettre en application, si elle conclut une entente avec la province ou si elle ne possède pas d'administration municipale, une norme provinciale pourrait s'appliquer. Cela offrirait une uniformité et un respect uniforme

partout dans la province. Cependant, ce système diffère radicalement du système actuel dans lequel les municipalités ne sont pas obligées d'avoir de tels règlements et peuvent adapter leur mise en application en fonction des normes et conditions de la communauté.

Une autre solution serait d'instituer un Code des bâtiments existants qui définirait une norme d'Entretien à l'échelle de la province ainsi que des méthodes d'application. Cela assurerait une meilleure uniformité dans la province, mais ne traduirait pas, cependant, les variations locales ni les normes des communautés. En fait, une telle norme pourrait être plus exigeante que ce qui existe actuellement dans la province et pourrait nécessiter l'exécution de coûteuses réparations et améliorations pour respecter totalement les exigences. Un tel code ne serait pas nécessairement exhaustif : toutefois, les avantages d'un système de réglementation rationalisé pour les immeubles existants ne pourrait être réalisé sauf si les normes de santé et de sécurité y sont incorporées, y compris le code des incendies, les installations électriques, les ascenseurs. Une approche progressive serait possible en commençant par les normes de propriété et les exigences de rénovation. Cela entraînerait des coûts administratifs supplémentaires, ajouterait à la complexité de conception d'un système global couvrant la province entière et retarderait sa mise en application.

Enfin, on pourrait considérer des options reliées aux pénalités de loyer. Par exemple, on pourrait avoir un pouvoir de réduire de loyers d'une façon permanente ou pour une période de temps d' entretien inadéquat. Un choix possible pourrait être que lorsqu'il y a un ordre municipal ou provincial de travaux en suspens, il ne puisse y avoir d'augmentation selon le taux annuel. Certaines de ces questions sont abordées dans la section suivante.

SOLUTION PROPOSÉE AUX FINS DE CONSULTATION

La solution proposée aux fins de consultation consiste à conserver les fonctions du Conseil des normes, mais combiner administrativement ces fonctions aux décisions de pénalités de loyer. Ainsi, le système de règlements municipaux continuerait d'exister pour édicter les normes de la communauté et les mettre en application. Pour aider les municipalités à appliquer leurs règlements, on pourrait leur octroyer des pouvoirs accrus d'entrée et de réparation et augmenter leur capacité de récupération du coût des réparations entreprises par la municipalité dans les cas urgents. D'autres lois devront peut-être amendées pour permettre cet élargissement. Un règlement municipal type pourrait être rédigé pour aider les municipalités à élaborer leur propres normes sur l'entretien et leurs propres politiques de mise en application. Ces options n'excluent pas la mise en oeuvre d'un Code sur les bâtiments existants qui peut constituer à long terme une solution souhaitable.

Là où il n'existe pas de tels règlements municipaux et de mesures de mise en application, des normes provinciales pourraient être fixées et imposées. La mise en application des normes municipales et provinciales serait appuyée par des pénalités de loyer accrues, le refus des augmentations de loyer ou la réduction du loyer maximal dans les cas où les normes d'entretien ne seraient pas respectées.

Finalement, des amendes pourraient être imposées dans le cas des locateurs qui ne respectent pas les normes municipales et provinciales d'entretien ou font supporter les coûts d'entretien aux locataires.

4.6 RÉDUCTION DU LOYER

QUESTION : CONTESTATION DES AUGMENTATIONS PERMISES ET ILLÉGALES DU LOYER

CONTEXTE

Faut-il permettre aux locataires de contester les augmentations de loyer permises et les augmentations illégales? En vertu du système actuel de révision du loyer, un locataire peut faire une demande au gouvernement pour que celui-ci ordonne la réduction du loyer augmenté illégalement de même qu'un remboursement des sommes illégales déboursées. Si la somme due au locataire dépassait 3 000 dollars, la question devait être réglée par le tribunal. Les locateurs à qui les sommes illégales avaient été versées pouvaient se voir imposés le remboursement du montant dû en un versement unique ou par une réduction du loyer jusqu'à ce que la dette soit remboursée. Si le locateur omettait de payer le montant dû, l'ordre de révision du loyer pouvait être exécuté par les méthodes habituelles de recouvrement de dettes. En vertu de la *Loi de 1986 sur la réglementation des loyers d'habitation,* les sommes reçues illégalement avant le premier août 1985 n'étaient pas remboursables si le locateur avait inscrit le loyer au registre des loyers.

Un locataire pouvait également contester un avis d'augmentation permise pour des raisons précises. Par exemple, si les normes d'entretien et de réparations du locateur se sont détériorées, s'il a omis de respecter les normes minimales d'entretien, s'il a interrompu ou éliminé des services et si le loyer du locataire diffère de celui demandé pour un logement semblable du même ensemble d'habitation. Ces demandes ne tenaient compte que d'un logement locatif à la fois et sont faites avant la date à laquelle le loyer entre en vigueur. Si la demande du locataire était fondée sur l'écart du loyer entre logements locatifs, le locateur avait la possibilité de faire une demande d'uniformisation des loyers dissemblables de l'immeuble.

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

Le système actuel de contestation des augmentations permises pourrait être maintenu; cependant, il a l'inconvénient, entre autres, de nécessiter qu'une demande soit faite pour chaque logement locatif et que l'on établisse si les normes d'entretien ont changé.

Une variante du système actuel serait de permettre la présentation d'une demande d'un locataire, d'un groupe de locataires ou de la majorité des locataires pour la réduction des loyers d'un ensemble d'habitation fondée sur le manquement du locateur à respecter les normes d'entretien, un changement dans les services ou installations offerts ou une diminution notable des coûts d'exploitation.

Une seconde variante du système serait de permettre la présentation de demandes de réductions de loyer pour d'autres motifs, notamment les coûts des immobilisations et les coûts de financement qui ne sont plus supportés. Ainsi, lorsqu'un arrêté de révision de

loyer avait fait augmenter le loyer en raison de dépenses d'immobilisation, et lorsque la vie utile ou la période d'amortissement de cette immobilisation est expirée, les loyers pourraient diminuer pour tenir compte du fait que le locateur n'assume plus de coût associé à cette dépense. De même, si une augmentation de loyer avait été permise en raison de l'augmentation des taux d'intérêts des coûts financiers permis, et que, depuis, les taux d'intérêts ont baissé, les loyers pourraient diminuer pour tenir compte du fait que le locateur n'assume plus ces coûts. Cela accroîtrait la complexité des mécanismes, et si on ne permet pas aux locateurs aussi de présenter des demandes pour des coûts comparables au dessus de ce qui est permis, il y aurait un déséquilibre entre les demandes des locateurs et celles des locateurs.

Une autre option serait de continuer à permettre aux locataires de protester contre les demandes d'augmentation supérieures à la limite permise, une qualité d'entretien déficiente ou une détérioration des services et des installations. Cela permettrait une réduction de l'augmentation de loyer ou de loyer lorsque le locateur demande des augmentations indues, comme c'est présentement le cas avec les dispositions de la loi relatives aux révisions de loyer, et est en accord avec la possibilité qu'a le locataire de contester les augmentations permises. Comme c'est le cas la plupart du temps dans toutes les discussions qui portent sur les niveaux ou les normes d'entretien, il est difficile d'établir quelles normes d'entretien existaient auparavant et dans quelle mesure elles ont diminué avec le temps.

SOLUTION PROPOSÉE AUX FINS DE CONSULTATION

La solution proposée aux fins de consultation consiste à permettre aux locataires de contester les augmentations permises et de faire réduire les loyers d'un seul logement ou de tout un immeuble si la majorité des locataires en font la demande, si le locateur ne maintient pas un niveau d'entretien adéquat ou si les locataires subissent ou prévoient subir une diminution des services ou installations ou une baisse de l'évaluation foncière. De même, les locataires devrait pouvoir invoquer leurs préoccupations au sujet de l'entretien inadéquat pour faire réduire la demande d'augmentation qui dépasse la limite permise.

QUESTION : ENTENTE SUR UNE MODIFICATION DU LOYER MAXIMAL

Les locateurs et les locataires peuvent-ils avoir le droit de s'entendre sur une modification du loyer maximal en se fondant sur la fourniture de services et d'installations?

CONTEXTE

En vertu de la *Loi de 1986 sur la réglementation des loyers d'habitation*, locataires et locateurs ne peuvent signer d'entente en dehors des droits et obligations prévus par la loi. Cependant, la loi prévoit en particulier que les locataires et les locateurs peuvent

s'entendre sur l'augmentation ou la réduction du loyer maximal si des services et des installations précis sont ajoutés ou éliminés. Ces services ou installations sont uniquement les frais de stationnement et les frais de câblodistribution.

Le système actuel autorise que les frais de stationnement et de câblodistribution fasse l'objet d'une entente. Tout particulièrement dans le cas des frais de stationnement, le locateur et le locataire devraient pouvoir conclure une entente lorsqu'une aire de stationnement n'est plus utilisée ou qu'une aire supplémentaire est nécessaire. La liste restreinte d'éléments pouvant faire l'objet d'une entente protège le locataire en lui évitant d'être obligé de prendre des services dont il ne veut pas et en empêchant la déréglementation de l'ensemble des services de base offerts dans le loyer. Toutefois, de nombreux autres éléments non visés par la loi ou un règlement font l'objet d'une entente entre locateur et locataire, notamment les climatiseurs, les prises de chauffe-moteur et les rangements.

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

Des aménagements peuvent être apportés pour permettre aux locateurs et aux locataires de conclure une entente sur l'ajout, le retrait ou la diminution de services et d'installations et de faire réviser le loyer maximum en conséquence.

Une variante de ce principe consiste à conserver l'approche actuelle et d'allonger la liste des éléments pouvant faire l'objet d'une entente en y incluant les éléments qui ont été définis par un arrêté de révision de loyer comme étant des frais distincts pour un service ou une installation offerte à tout logement locatif de l'immeuble.

Dans certains immeubles de petite taille, le locateur et le locataire concluent souvent des ententes relatives sur les appareils ménagers, l'agrandissement des espaces de rangement ou la fourniture d'électricité. En établissant la liste des éléments permis dans les règlements, le locateur dispose d'une certaine protection lorsqu'il s'agit de négocier la modification du montant du loyer, au risque d'accroître la complexité des règlements.

Également, les règlements fourniraient une méthode de calcul du coût convenable de ces changements de services s'ils n'ont pas été fixés dans une ordonnance.

SOLUTION PROPOSÉE AUX FINS DE CONSULTATION

La solution proposée consiste à allonger la liste actuelle des frais convenus en ajoutant aux frais de stationnement et de câblodistribution les frais de climatiseurs et de prises de chauffe-moteur ainsi que des rangements et des entrepôts. Des modifications du loyer maximum pourraient faire l'objet d'une entente selon une ordonnance de vérification de loyer ou par un règlement.

QUESTION : COMPENSATION AU LOCATAIRE POUR LOYER ILLÉGAL, POTS-DE-VIN

CONTEXTE

Le système actuel présente la possibilité pour le locataire de réclamer une remise sur le loyer ou une réduction de loyer si le locateur a perçu un loyer illégal. Une limite de six ans est liée à ce droit sauf dans les cas où la période a été raccourcie parce que le locateur a enregistré les loyers à temps au registre des loyers. Les montants dus peuvent être prélevés sur le loyer futur si une remise est due au locataire actuel. L'approche actuelle soulève de nombreuses critiques, entre autres sur le fait que le montant qu'un locateur peut réclamer dans une demande au Ministre est limité à 3 000 $ et qu'en définitive, le locateur qui perçoit des loyers illégaux, se trouve à prendre un prêt sans intérêt au frais du locataire. Lorsque le montant dû dépasse 3 000 $, le locataire peut amener sa cause devant un tribunal pour obtenir une remise.

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

Une première solution consiste à conserver l'approche actuelle en y apportant quelques modifications dans lesquelles on tiendrait compte d'un intérêt sur les sommes dues au locataire et on porterait le montant limite de 3 000 $ à 10 000 $.

Une autre solution serait de permettre les déductions sur les loyers actuels plutôt que d'obliger les locataires à revendiquer leur dû. Bien entendu, cette solution ne serait d'aucune aide aux locataires qui ont déménagé.

Les locataires peuvent également éprouver des difficultés si le locateur précédent avait perçu des loyers illégaux. Une solution à ce problèmes serait de prévoir dans la loi que le locateur actuel doit répondre de toutes les perceptions illégales qu'imposaient les locateurs précédents au même locataire. Cette solution faciliterait la récupération des sommes pour le locataire en transposant le poids de la récupération sur le locateur actuel. Ce moyen poserait un problème aux nouveaux locateurs.

La Loi actuelle rend illégale la sollicitation d'un pot-de-vin qui consiste à demander à des locataires éventuels une somme d'argent sous le manteau, souvent pour les rideaux ou les meubles, en échange d'une garantie d'obtenir le logement. Les contrevenants sont passibles d'une amende pouvant atteindre 5 000 $ dans le cas d'une personne, et de plus de 50 000 $ dans le cas des sociétés.

Une option visant les pots-de-vin permettrait au locataire de recevoir le remboursement de la somme illégale qu'il a versée au locateur, par le biais de réductions de loyer ou de déductions du loyer courant.

SOLUTION PROPOSÉE AUX FINS DE CONSULTATION

La solution proposée aux fins de consultation sont :

- de permettre au locataire de présenter une demande de rabais ou de réduction de loyer si un loyer illégal a été perçu de même que la possibilité de déduire les sommes dues des paiements de loyer futurs

- d'ajouter des intérêts sur les rabais et porter les sommes visées par le système de contrôle des loyers à 10 000 $

- de permettre la mise en vigueur de rabais dans les cas où des délits de pots-de-vin ont été commis par le locateur

- de permettre des augmentations (ou réductions) de loyer supérieure à ce que prévoit la loi pour tenir compte d'une liste d'éléments précis. Le montant serait établit par règlement si des changement de services et d'installations sont convenus par les locataires ou fixés par un arrêté du contrôle des loyer. Au nombre de ces éléments, citons les espaces de rangement, les installations de câblodistribution ou le stationnement, de même que les frais saisonniers imposés par les climatiseurs et les prises de chauffe-moteur.

4.7 RENSEIGNEMENTS SUR LES LOYERS

On évalue à 1 052 000 le nombre de logements locatifs privés en Ontario. Cela représente environ 84 % du total des logements locatifs, soit :

- 620 000 logements dans les ensembles d'habitation de plus de six logements
- environ 432 000 logements dans les ensembles d'habitation de plus petite taille.

Le registre des loyers de l'Ontario a été créé pour enregistrer les loyers légaux. Il n'est pas totalement achevé; cependant la plus grande partie du système informatique a été mise au point et plus d'un million d'inscriptions ont été entrées. À ce jour, seuls les locateurs d'ensembles d'habitation de plus de sept (7) logements étaient tenus de s'inscrire au registre des loyer et la plupart l'ont fait.

Voici les principaux points relatifs au registre des loyer :

- Les locateurs d'ensembles d'habitation de plus de sept logements locatifs devaient déposer une déclaration de leurs loyers de 1985 en 1987
- La déposition des déclaration a été encouragée au moyen d'un ensemble de mesures incitatives et punitives.
- Les locateurs de petits ensembles d'habitation peuvent également s'inscrire, mais ne seront pas tenus de déposer une déclaration de leurs loyers de 1985 tant qu'une date n'aura pas été fixée
- Le public a entièrement accès aux renseignements relatifs aux loyers; cependant, des droits peuvent être exigés à cet effet.
- Un avis relatif aux renseignements portés au registre est envoyé aux parties après quoi elles peuvent faire une demande de correction d'erreurs et de règlement de contestation de légalité du loyer.
- Le loyer réel demandé en juillet 1985 est réputé légal si aucune des parties ne présente de demande ou aucune démarche n'est entreprise dans les 90 jours ou dans les deux ans. Ces montants deviennent les premiers loyers maximum.
- Le concept du «loyer maximal» permet la mise à jour du loyer de deux manières :
  - par l'ajout de l'augmentation permise par la loi en vigueur à chaque année, ou

- par l'ajout des augmentations de loyer permises dans un arrêté de révision de loyer ou introduites par étape.

Le ministère peut émettre des propositions visant à soulever les questions d'illégalité, dans la mesure ou des illégalités passées sont évidentes d'après l'information enregistrée ou les ordres d'exécution.

QUESTION : TENUE D'UN REGISTRE DES LOYERS

Si l'on prend pour acquis qu'il existe un répertoire central qui renferme tous les renseignements sur les loyers, la première question à soulever est : Quelle est l'autorité compétente qui doit tenir le registre? Les choix sont assez restreints pour la simple raison qu'il faut qu'il s'agisse d'une autorité juridique qui ait le pouvoir d'obliger les locateurs à déposer leur déclaration de loyer.

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

L'une des options étudiées a consisté à permettre aux organismes de locataires d'administrer le répertoire, car on croyait que les groupes de locataires aurait une meilleure appréciation des besoins des locataires en matière de renseignements et qu'ils pourraient mieux fournir des renseignements sur les loyers du point de vue du locataire. Cependant, sur le plan des sociétés, de la mise en application et de l'objectivité dans la résolution des différends, il serait difficile de mettre sur pied un registre des loyers qui relève des locataires et de le tenir à jour dans toute la province.

Le système actuel administré par le ministère du Logement, par contre, dispose sur le terrain d'une vaste équipe de personnes compétentes qui donnent accès aux renseignements sur les loyers et sur d'autres programmes de façon uniforme partout en Ontario. En outre, le gouvernement lui-même a besoin des services d'un répertoire pour le contrôle des loyers et pour l'élaboration des programmes et politiques gouvernementaux.

SOLUTION PROPOSÉE AUX FINS DE CONSULTATION

La solution proposée aux fins de consultation consiste à conserver le registre des loyers administré par le gouvernement.

QUESTION : RENSEIGNEMENTS SUR LES LOYERS INSCRITS

Dans quelle mesure les renseignements sur les loyers inscrits au registre doivent faire autorité?

CONTEXTE

Actuellement, le loyer inscrit au registre des loyers comme loyer réel n'a aucun sens juridique dans la Loi à moins qu'il ne soit fixé par un arrêté. Le loyer de 1985 inscrit au registre est «réputé» légal si aucune des parties ne contexte le renseignement par un avis. Comme tel, le registre peut être considéré comme une bonne source de renseignements, mais non comme un répertoire des loyers «légaux» officiels.

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

Une des solutions étudiées consiste à disposer d'un registre des loyers qui donne aux locataires et aux locateurs les loyers mis à jour par inscription ou arrêté. Il ne donnerait qu'une évaluation du loyer actuel fondée sur les renseignements disponibles, mais ne pourrait pas énoncer de manière fiable que le loyer calculé est légal. Ce système serait moins coûteux à administrer; cependant, les locataires et les locateurs souhaitent avoir une certitude quant à ce qu'est le loyer légal, et non pas uniquement les loyers antérieurs ou l'estimation du loyer maximal.

Une autre solution serait celle du loyer légal -- c.-à-d. s'il est dans le registre, il est réputé légal. La Loi jugerait que le loyer inscrit est celui qui peut légalement être demandé. Comme tel, le répertoire des loyers ferait autorité, peu importe les autres renseignements qui seraient disponibles. Cette solution offrirait une certitude absolue quant à la teneur du loyer légal, ce que toutes les parties désirent. Toutefois, la possibilité est plus grande de commettre des erreurs ou de juger qu'un loyer est légal alors qu'il est illégal ou l'inverse. De même, certaines parties peuvent se trouver privées de leur droit de présenter des faits ou des interprétations relative à la légalité du loyer.

Une variante à de système de loyer légal serait que le loyer inscrit au registre soit réputé légal, mais qu'il s'agisse d'une *présomption réfutable*. C'est ainsi que la Loi fournirait la présomption que le loyer inscrit au répertoire est le «loyer maximal». Il serait calculé d'après des données qui n'étaient pas nécessairement complètes. Comme telle, la présomption pourrait être contestée et mise de côté si d'autres renseignements sur le loyer amenaient à une conclusion différente concernant le «loyer maximal». Cette solution a l'avantage que les parties ne sont pas privées de leur droit de revendiquer que le loyer légal peut être soumis à d'autres faits ou interprétations.

SOLUTION PROPOSÉE AUX FINS DE CONSULTATION

La solution proposée aux fins de consultation consiste à considérer que le loyer inscrit au registre des loyers est réputé légal, mais que la présomption de loyer légal ou maximal devrait être réfutable.

QUESTION : RENSEIGNEMENTS INSCRITS AU REGISTRE DES LOYERS

Quels renseignements doivent être inscrits au registre?

CONTEXTE

Actuellement, le loyer de base des demandes et le loyer qui sert de base aux augmentations ultérieures s'appelle le *loyer maximal*. Il s'agit également de la base sur laquelle est fondé le registre des loyers. Un locateur peut demander un loyer inférieur au loyer maximal en raison des conditions du marché ou pour des considérations philanthropiques, notamment, le désir de garder un locataire de longue date qui est âgé. En demandant un loyer inférieur au loyer maximal, le locateur ne se trouve pas limité à ce montant. Il peut, en effet, augmenter le loyer jusqu'au loyer maximal sur simple préavis sans présenter de demande tant qu'il se sera écoulé 12 mois depuis la dernière augmentation. Si le loyer réel demandé constituait la base du registre, il faudrait entrer les renseignements sur le loyer à chaque année.

Dans le système actuel, si le locateur modifie les services, par exemple retire le stationnement, il peut ou non déposer les «changements pertinents», et, dans certains cas, c'est le ministère qui les dépose. Cette situation influe sur le loyer maximal. La question est préoccupante du fait que le registre contient de plus en plus d'anciens renseignements qui minent la certitude et la précision de l'information consignée. La tenue d'enquêtes sur les modifications pertinentes des services relève grandement des pouvoirs du Ministre.

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

La solution actuelle du registre des loyers destinée à tenir un loyer maximal comme loyer légal enregistré, consiste à calculer le montant deux fois par année; soit, établir une augmentation permise à la date anniversaire de la dernière augmentation et une autre augmentation le premier janvier, au moment où le taux change. Cette solution tient compte des modifications annuelles du taux et des changements possibles des dates d'augmentation d'une année à l'autre. Cependant, cette solution est difficile à comprendre pour le public, et elle ne traduit pas nécessairement la fourniture actuelle de services.

Une solution différente consisterait à calculer le loyer maximal en déterminant une augmentation permise à la date anniversaire du logement locatif, que l'augmentation ait

eu lieu ou non à cette date. Cette façon de faire serait plus facile à expliquer au public et exigerait moins d'aide dans les calculs. Elle a l'inconvénient, cependant, de rendre illégales certaines augmentations retardées même si l'augmentation permise qui s'appliquait a été prise.

Une autre variante de cette solution serait d'instituer une augmentation de loyer pour chaque logement locatif de la province à une date unique de l'année et de calculer le loyer maximal à compter de cette date (voir les sections précédentes sur l'époque de l'augmentation annuelle). Elle offre l'avantage de créer une date d'augmentation facilement identifiable de sorte que les locataires s'attendent à leur augmentation et savent avec certitude que la date de l'augmentation est celle à laquelle ils emménagent dans un nouveau logement. Cette solution rendrait également le calcul du loyer maximal moins compliqué tout en permettant des aménagements pour les loyers réduits pour des raisons philanthropiques ou de marché. Le seul inconvénient que cela présente est que les locateurs pourraient s'en trouver désavantagés s'ils manquaient la période d'avis de la date anniversaire, perdant ainsi la possibilité de demander une augmentation de loyer pour une période d'un an.

Pour tenir compte de la question du changement des services, le principe du dépôt unique pourrait être conservé, mais des pénalités pourraient être prévues pour tout manquement au dépôt de «modification de services» lorsque le locateur modifie les services offerts. Cette solution apporterait des renseignements beaucoup plus pertinents sur le loyer maximal. Il incomberait alors au locateur de fournir les renseignements appropriés.

De temps à autres, le locateur pourrait être appelé à répondre à un état annuel des renseignements enregistrés par le ministère. Si le locateur ne répond pas, les renseignements seraient réputés corrects tels qu'ils sont. L'inconvénient d'une telle démarche est qu'elle serait beaucoup plus coûteuse que le système actuel autant pour le gouvernement qui doit l'administrer que pour les locateurs et les locataires qui devraient répondre à des demandes de renseignements.

Une autre solution consisterait à permettre aux locataires qui le désirent de déposer des renseignements sur le loyer. De temps à autres, les locataires pourrait recevoir un formulaire sur lequel on leur demanderait d'inscrire les renseignements relatifs au loyer. Si ces renseignements sont différents de ceux déposés par le locateur, le processus d'enquête et de résolution de conflits serait mis en branle.

SOLUTION PROPOSÉE AUX FINS DE CONSULTATION

Le registre des loyer devrait contenir le loyer maximal calculé à la date anniversaire, et non le loyer réel. Évidemment, si un ordre de loyer est émis, ce serait inscrit. Les locateurs devraient être tenus de déposer une déclaration des loyers initiaux et de déposer toute modification ultérieure de services ou du nombre de logements d'un édifice. Tout manquement à cette disposition serait accompagné de pénalités.

QUESTION : EXIGENCES POUR DÉPOSER LES RENSEIGNEMENTS

CONTEXTE

Le système actuel fonctionne sur le principe du dépôt unique, par le locateur, d'une déclaration obligatoire des renseignements relatifs au loyer. *La Loi de 1986 sur la réglementation des loyers d'habitation* exige que le loyer du 1er juillet 1985 soit déposé. Si le loyer est inconnu à cette date, il est possible d'obtenir la permission de déposer les loyers connus les plus récents. Les locateurs d'ensembles d'habitation de moins de six logements n'étaient pas tenus de déposer les loyers du 1er juillet 1985 bien que certains l'aient fait de leur propre chef, ou de faire une demande.

La première question est de savoir si la nouvelle loi devrait exiger que les locateurs de petits immeubles enregistrent leurs loyers du 1er juillet 1985 compte tenu du temps qui s'est écoulé depuis, des nombreux changements de locateurs et de locataires et de la tenu des dossiers des locateurs peu ordonnés.

La deuxième question est de savoir quand les renseignements sur les loyers doit être déposée. En ce qui concerne les petits édifices qui ne se sont pas encore inscrits, il y aurait environ 125 000 locateurs qui devraient s'inscrire à compter d'une certaine date par rapport aux 11 000 qui s'étaient inscrits en 1987. Nul doute que cette situation entraînerait certaines obligations, notamment le traitement d'un énorme arriéré, l'information du public et la mise en application des dispositions. Il faut également tenir compte du fait que certains locateurs risquent de retirer du marché les logements des zones illégale plutôt que de les inscrire.

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

Les règles d'inscription actuelles pourraient être conservées. Les locateurs d'ensembles d'habitations de 7 logements et plus seraient, pour la plupart, déjà inscrits. Il s'agirait d'exiger que tous les locateurs d'édifices de moins de 6 logements déposent leur déclaration des loyers du 1er juillet 1985 à une date de dépôt donnée.

Une autre solution consisterait à disposer d'une autorisation extraordinaire dans le cas des locateurs de petits immeubles pour qu'ils déposent leur déclaration de loyers de 1990 si les renseignements sur les loyers réels de 1985 ne sont pas disponibles (à confirmer par un déclaration sous serment du locateur) et s'il n'y a pas eu d'arrêté en 1985 ou après. Si les locateurs ne détiennent même pas de renseignements à l'égard des loyers de 1990, ils seraient tenus de prouver par la présentation d'une demande, qu'ils ont fait tous les efforts raisonnable possibles pour obtenir cette information. Les locateurs pourraient aussi fournir une déclaration du loyer de 1985 réellement demandé en réponse à l'avis, auquel cas cette déclaration serait retenue si le locateur a déposé un loyer ultérieur. Cette façon de faire constituerait un fort stimulant pour que les locateurs déposent leurs loyers et remplissent les formalités rapidement. Toutefois, elle pourrait

réduire la protection de certains locataires. De plus, elle ne concorde pas avec le point de départ du loyer maximal des gros édifices.

De même, il pourrait y avoir deux étapes d'inscription des petits immeubles -- une première étape pour les édifices de 3 à 6 logements, et une seconde pour les édifices de 1 et 2 logements, y compris les logements individuels en copropriété. (Par exemple, inscrire les édifices de 3 à 6 logements dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et les édifices de 1 et 2 logements dans les dix-huit mois suivant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.) Il pourrait y avoir un léger risque de confusion pour les locateurs qui se trouvent à la limite de 2 ou 3 logements, de même qu'un certain retard à offrir la protection totale aux locataires de ces logements.

SOLUTION PROPOSÉE AUX FINS DE CONSULTATION

La solution proposée est que les locateurs des édifices de plus de sept logements soient tenus d'inscrire les loyers de 1985, et cette obligation devrait être reportée de la présente loi. Les locateurs des édifices de moins de six logements doivent fournir les renseignements à l'égard des loyers de 1990 à moins que les renseignements sur les loyers de 1985 à 1990 existent. Le dépôt des déclarations de ces petits édifices devrait s'échelonner sur une période de six à dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi sur le contrôle des loyers. Un avis d'inscription des renseignements sur le loyer doit être donnée sur demande aux locataires et aux locateurs pour vérifier la première déclaration du locateur, et de façon discrétionnaire pour fins de vérification.

QUESTION : ENCOURAGEMENTS OU PÉNALITÉS À L'ÉGARD DE L'INSCRIPTION

Comment encourager l'inscription des petits édifices?

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

Pour tout nouveau programme d'inscription, et pour être conséquent avec les locateurs qui se sont inscrits en 1987, une pénalité pourrait être imposée aux locateurs retardataires qui pourrait prendre la forme d'une interdiction de percevoir une augmentation de loyer tant qu'ils ne se seraient pas inscrits. De cette manière, les augmentations réelles et maximales s'en trouveraient retardées pour le locateur.

Il est également possible d'avoir la possibilité de poursuivre les locateurs qui omettent de déposer leurs renseignements sur les loyers avant la date prescrite. Ce recours serait généralement pris après que toutes les tentatives de persuasion et autres aient échoué. Pour être efficaces, ces infraction devraient être permanentes.

Pour encourager les locateurs de petits édifices à s'inscrire, on pourrait limiter la portée des réductions à deux ans avant la date obligatoire d'inscription. Même si cette solution

va dans le sens de la démarche employée en 1987, elle ne servirait qu'à sanctionner les loyers illégaux et à diminuer la protection des locataires.

SOLUTION PROPOSÉE AUX FINS DE CONSULTATION

Pour les fins de la discussion, nous proposons que les pénalités aux retardataires soient augmentées pour inclure non seulement la non-perception des augmentations selon le taux mais aussi une amende pour avoir omis de s'inscrire à temps, et que l'infraction de ne pas déposer les renseignements sur les loyers soit maintenue et qu'elle se poursuive tant que l'information n'aura pas été déposée.

4.8 MÉCANISMES DE PRISE DE DÉCISION ET STRUCTURE ADMINISTRATIVE

CONTEXTE

La révision des loyers, qui se voulait la réponse du gouvernement de la province au contrôle des prix et des salaires, a été instaurée en Ontario, en 1975. La *Loi sur la révision des loyers des locaux d'habitation* devait expirer le 1er août 1977. Elle autorisait des augmentations de loyer allant jusqu'à 8 %, sans audience devant la Commission. Pour toute augmentation supérieure au taux autorisé par la loi, il fallait examiner l'augmentation des coûts d'exploitation, des dépenses en immobilisations et des pertes financières. Une audience était convoquée par l'agent de révision des loyers qui avait les compétences d'une Commission, aux termes de la Partie II de la *Loi sur les enquêtes publiques*, de 1974. Il était possible d'interjeter appel devant une commission distincte, qui tenait des audiences de deuxième instance, devant deux commissaires, l'un représentant les locataires, l'autre, les locateurs.

La *Loi sur la location résidentielle* est entrée en vigueur en 1979. Elle visait à regrouper les questions touchant les révisions de loyers et les litiges entre locateurs de logements et locataires sous une seule loi administrée par un tribunal. Les dispositions prévoyant la fusion des lois visant les locateurs et les locataires ont été mises en pièces par la Cour suprême du Canada. Les dispositions relatives à la révision des loyers ont été mises en vigueur et administrées par la Commission de location résidentielle.

Les demandes concernant les augmentations en vertu des directives ci-dessus avaient pour but de déterminer les augmentations de loyer pour tout un immeuble, sur les mêmes bases que celles de la loi précédente. Dans le cas des locataires, la Loi encourageait la médiation pour les questions litigieuses et on a tenté de régler les demandes des locataires sans avoir recours à une audience. Un commissaire seul présidait les audiences en vertu de la *Loi sur l'exercice des compétences légales*. Les appels étaient entendus devant des comités de trois personnes.

La *Loi de 1986 sur la réglementation des loyers d'habitation* est entrée en vigueur après consultation auprès des locateurs et des locataires par le Comité consultatif de la révision des loyers. Le cadre de la prise de décision a été modifié en un système qui s'efforçait d'éviter les controverses et qui visait plus d'uniformité et plus d'efficacité. La fixation des loyers s'effectue, à une première instance, au moyen d'une révision administrative par le personnel du ministère, au nom du ministre du Logement. Il est possible d'en appeler des décisions de première instance, devant une commission de révision des loyers. La Commission tient des audiences en vertu de la *Loi sur l'exercice des compétences légales* pour toutes les questions soulevées au sujet des demandes de première instance. Les normes d'entretien sont établies et révisées par un Conseil des normes de location résidentielle distinct.

Dans tous ces systèmes, on peut interjeter appel devant une instance supérieure en s'adressant aux tribunaux, pour les questions de droit.

QUESTION : SYSTÈME DE RÈGLEMENT DES LITIGES

Les décisions concernant les loyers sont à la fois contradictoires (locateurs et locataires ont des intérêts divergeants) et techniques (la fixation des loyers implique des renseignements sur les finances et les normes d'entretien). La fixation des loyers s'est effectuée au moyen de divers mécanismes allant d'un examen administratif à des audiences quasi judiciaires. Dans tout système, les mécanismes sont nécessaires pour que les points de vue et les griefs de toutes les parties soient pris en compte et jugés objectivement. La première question est de savoir quel système de règlement des litiges convient le mieux à ces genres de différents.

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

Comme nous l'avons vu précédemment, dans le système actuel de révision des loyers, les décisions se prennent administrativement, au nom du ministre, à une première instance; on peut interjeter appel devant un comité indépendant, pour toutes les questions soulevées par la demande; on peut enfin en appeler à une instance supérieure, devant les tribunaux, pour des questions de droit. Le système peut être expéditif, s'il y a suffisamment de personnel et s'il n'est pas entravé par un arriéré immédiat et considérable. Au niveau administratif, les questions non controversées ou techniques peuvent être traitées de façon logique et donner accès aux décideurs dans toute la province. Les questions prêtant à controverse peuvent être traitées de façon plus officielle, lors d'une audience, ce qui donne l'occasion de vérifier la crédibilité et de faire valoir la preuve.

Toutefois, le système actuel a été critiqué tout particulièrement par les locataires qui le trouvent trop complexe. Bon nombre de locataires ne se sentent pas à l'aise de devoir présenter de longs exposés écrits et n'ont pas le sentiment que leur enjeu est bien défendu lors de l'examen des documents techniques. La complexité des démarches devant les deux instances nécessiterait le recours à des experts, ce qui est trop souvent hors des moyens financiers des locataires. Le comité d'appel distinct à mis au point différentes politiques qui ont mené à des décisions qui contredisent la première instance. Le système a fini par donner l'impression que le ministre du Logement décidait de chaque cas, alors qu'en fait, les décisions sont prises par des fonctionnaires et des commissaires nommés, ce qui entraîne de la confusion et un certain déplacement de l'imputabilité.

Un examen administratif modifié, avec un système d'appel quasi judiciaires pourrait calmer certaines de ces inquiétudes. Par exemple, les décisions concernant les loyers pourraient être prises par un organisme distinct, sous la direction d'un surintendant ou d'un directeur des loyers, avec possibilité d'appel devant un comité distinct pour une audition devant un commissaire. Il se peut que ce système ne puisse pas corriger l'impression que la révision administrative décourage le locataires qui y a recours.

Les deux organismes distincts pourraient, d'autre part, être fondus en un tribunal qui intégrerait la première instance et les appels. En prévoyant des audiences aux deux instances, on crée un forum qui encourage la participation des locateurs et des locataires. Les décideurs indépendants peuvent jouir de plus de latitude en ce qui concerne les situations de fait particulières et ils sont plus à l'abri de la perception d'une ingérence politique. S'il dispose de suffisamment de personnel et de ressources, ce système peut être expéditif, alors que seules les questions litigieuses iraient en appel. Cependant les audiences peuvent être intimidantes et avoir tendance à être protocolaires et très longues. Sans une séparation entre les deux instance, il peut sembler que les causes en appel ne seront pas examinées à fond. De plus, une trop grande latitude peut mener à des décisions contradictoires qui mineraient la capacité des locateurs et des locataires de se fier au système et à sa justice.

Pour susciter une pleine participation, il pourrait y avoir des audiences tant en première instance qu'en appel, devant des tribunaux distincts. Ce système assurerait une plus grande indépendance entre les instances, mais pourrait aussi mener à plus d'incohérences. De plus, des tribunaux distincts ont tendance à augmenter les frais administratifs et la complexité du processus.

Finalement, la prise de décision à deux niveaux pourrait être réduite à une audience quasi judiciaires. Les appels devant les tribunaux se limiteraient aux questions de droit. Ce système permettrait la participation du locateur et du locataire. . Il y aurait une plus grande crédibilité, une fois qu'une décision concernant le loyer est prise. En l'absence d'appels, le processus serait expéditif et rationnel. Le nombre de causes en appel s'en trouverait grandement réduit. Certains peuvent éprouver le sentiment que la décision est peut être arbitraire, s'ils ne peuvent en appeler des faits. Toutefois, l'expérience depuis la *Loi sur la réglementation des loyers d'habitation* indique qu'en moyenne, les décisions prises en première instance ont entraîné des augmentations de loyer de 11,10 %, comparativement à 11,17 après appel, une différence insignifiante, en somme. Étant donné que les appels se font devant les tribunaux, ils seront plus coûteux et nécessiteront plus de temps. Les problèmes de transition seront également plus grands pour passer à un système qui est tellement différent du système actuel.

Afin d'améliorer le rapport qualité-prix du système de réglementation des loyers, on pourrait envisager une plus grande récupération des frais en exigeant des droits. Les locateurs et les locataires pourraient être appelés à verser des droits pour leur requête et des droits pour obtenir des renseignements. Le montant pourrait varier en fonction du type de requête ou de la quantité de renseignements demandés. Ces droits contribueraient à décourager les requêtes frivoles et à réduire la charge de travail. Si les droits étaient trop élevés, ils pourraient aussi décourager les requêtes légitimes, en particulier celles des locataires et des petits propriétaires. Jusqu'ici, la réglementation des loyers n'a pas été considérée comme un service que les locateurs et les locataires étaient consentants à payer. La perception et l'administration des droits ajouteraient à la complexité du processus administratif.

SOLUTION PROPOSÉE AUX FINS DE CONSULTATION

Malgré les coûts transitoires, la démarche envisagée est un système par lequel les décisions concernant les loyers seront prises durant une audience et les appels devant les tribunaux seront limités aux questions de droit. Cette démarche permet une plus grande participation de ceux qui sont directement concernés et peut assurer un processus de prise de décision relativement expéditif et sûr. Pour soutenir financièrement l'administration du système, il faudrait prendre des dispositions visant la récupération des coûts au moyen de droits.

QUESTION : AIDE FOURNIE AUX LOCATEURS ET LOCATAIRES PAR L'AMÉLIORATION DU PROCESSUS

Dans le cas des locateurs et des locataires touchés par les décisions concernant les loyers, quelle aide peut-on fournir pour les inciter à une plus grande participation au processus et pour l'amélioration générale du processus.

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

Si le processus consiste en une audience, les locataires et les locateurs peuvent être intimidés par les formalités et incapables de se payer les services professionnels nécessaires. Des conseillers pourraient être fournis pour représenter spécifiquement les locateurs et d'autres conseillers pour représenter les locataires, ce qui assurerait une représentation plus égale. Des conseillers salariés auraient une excellente connaissance du système et des détails techniques. Cependant, on est porté à croire que des conseillers salariés ne seraient pas des avocats très acharnés et certains se demandent si les contribuables consentiraient à financer de genre d'activités.

D'autre part, il pourrait y avoir médiation obligatoire ou pré-audience avant que la question ne soit référée à l'audience ou au processus de révision administrative. Une telle séance permettrait d'expliquer les règles, d'éliminer les erreurs, d'améliorer la documentation et d'attirer l'attention des parties sur les questions pertinentes. Il serait possible d'arriver à une entente et d'éviter les audiences plus coûteuses. Même si les questions ne sont pas réglées à cette étape, avec une meilleure information et une meilleure éducation, les parties seront mieux préparées à la prochaine étape. Toutefois, la médiation peut être impuissante à résoudre les requêtes lorsque les enjeux sont multiples et qu'il y a très peu de terrain d'entente entre les parties. On peut obtenir des résultats différents pour des cas semblables. La médiation dans tous les cas constituerait un autre palier dans le processus et augmenterait les frais administratifs et la complexité. Elle pourrait également rallonger le processus.

Plutôt qu'une médiation obligatoire, une médiation volontaire ou pré-audience pourrait avoir les mêmes fonctions d'information, d'éducation et de simplification des problèmes,

Plutôt qu'une médiation obligatoire, une médiation volontaire ou pré-audience pourrait avoir les mêmes fonctions d'information, d'éducation et de simplification des problèmes, dans les cas appropriés. Les questions qui ne pourraient être réglées seraient envoyées à l'instance de l'audience ou de l'examen administratif. Ce système soulèverait moins de controverses et serait plus apte à régler le problème étant donné que les parties s'engageraient dans une médiation volontaire. Il y a participation des locateurs et des locataires à une étape précoce. Cependant les résultats peuvent être fort différents si certaines parties s'entendent et que d'autres passent à l'étape suivante. La médiation augmente les coûts et la complexité du processus. Même avec la participation volontaire, un accord n'est pas toujours possible.

Comme le mentionnait une section précédente, les solutions concernant les dépenses en immobilisations comprenaient un mécanisme pour déterminer les cas où le travail était nécessaire et les cas où il fallait l'approbation du locataire. Un processus spécial d'approbation conditionnelle pour déterminer les dépenses en immobilisations ou les nouveaux services pouvait apporter une certaine sécurité avant que le travail ne soit entrepris ou les services fournis. Une fois le travail exécuté ou le service fourni, le coût à répercuter dans le loyer pouvait être déterminé. Ce processus visait à régler, à une étape précoce, les questions entourant les dépenses en immobilisations et à encourager le dialogue entre les locateurs et les locataires à une étape importante, avant que les travaux ne commencent. Les locateurs et les locataires pouvaient alors planifier à l'avance les résultats des dépenses en immobilisations. Toutefois, ce processus augmentait les délais et les frais pour les locateurs dans la planification de leurs dépenses en immobilisations. Il n'était pas efficace dans les cas urgents. Les locataires pouvaient se sentir pressés par le locateur ou par d'autres locataires pour accepter une dépense en capital inconnue ou un service coûteux.

Pour améliorer la qualité de la représentation, on pourrait exercer un meilleur contrôle sur la rémunération des agents qui perçoivent les honoraires conditionnels ou mettre en oeuvre un programme de permis pour les agents. On assurerait ainsi une plus grande protection aux parties dont les demandes sont raisonnables et on découragerait les abus. Le processus de permis ou le contrôle de la méthode de paiement peuvent s'avérer complexes et coûteux sur le plan administratif pour réglementer une assez faible population.

Afin de rationaliser les demandes ayant trait à des logements multiples, les décideurs pourraient avoir le pouvoir de fusionner les demandes portant sur des questions de logements particuliers et sur l'immeuble en entier pour la même période. On assurerait une plus grande sécurité en moins de temps. On éviterait le double emploi et les frais pour les parties et pour l'administration des demandes. Les demandes concernant les logements multiples peuvent soulever des questions complexes dont certaines peuvent mener à une entente, d'autres s'appliquer à seulement quelques logements, et certaines des règles de procédures peuvent être complexes.

Afin de susciter un plus grand dialogue entre les locateurs et les locataires sur des questions de politique entourant la réglementation des loyers, un Comité consultatif sur le contrôle des loyers pourrait être créé. Comme l'a démontré le Conseil des normes

de location résidentielle, en travaillant ensemble, les représentants des locateurs, des locataires et de la municipalité ont élaboré une politique et des méthodes qui ont été largement acceptées. Un tel groupe pourrait agir comme véhicule pour surveiller les tendances et refléter l'opinion publique. Il ne fait aucun doute que le contrôle des loyer soulève des controverses et il peut être difficile pour un groupe consultatif constitué des groupes d'intérêts les plus importants d'atteindre un consensus sur des questions importantes. Le groupe pourrait servir de véhicule pour critiquer la politique gouvernementale sur le contrôle des loyers.

SOLUTION PROPOSÉE AUX FINS DE CONSULTATION

La démarche envisagée pour consultation vise à fournir des fonds aux groupes de locateurs et de locataires, mais ne crée pas des conseillers du ministre du Logement auprès des locateurs et des locataires. Ainsi, on pourrait améliorer le processus des audiences en :

- ayant le pouvoir d'obtenir une médiation discrétionnaire et des pré-audiences;
- assurant un processus d'ordre conditionnel pour les dépenses en immobilisations ou de nouveaux services afin de déterminer les enjeux avant que les travaux ne commencent; et
- accordant le pouvoir de combiner les demandes.

On suggère aussi la création d'un Comité consultatif sur le contrôle des loyers.

<u>QUESTION : MEILLEURE APPLICATION DE LA LOI</u>

CONTEXTE

La *Loi sur la réglementation des loyers d'habitation* contient des dispositions concernant un certain nombre d'infractions qui peuvent entraîner une poursuite par le gouvernement ou par les citoyens du secteur privé; ce sont :

- exiger des frais supplémentaires tels qu'un pot-de-vin;
- omettre d'inscrire les loyers lorsqu'on est tenu de le faire;
- omettre de payer les sommes exigées par une ordonnance de le faire;
- omettre d'obtempérer à une ordonnance visant d'autres fins;
- augmenter les loyers de plus que le montant permis; et
- réclamer à un sous-locataires plus que ce que payait le locataire.

Il faut toutefois prouver que toutes ces infractions ont été commises sciemment par le contrevenant.

Il peut s'avérer nécessaire d'ajouter d'autres infractions pour appliquer la nouvelle loi ou pour combler les lacunes qui ont été découvertes dans la loi actuelle, en plus de celles mentionnées autres parts dans ce document.

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

Selon la *Loi sur la réglementation des loyers d'habitation* (LRLH), commet une infraction celui qui **augmente les loyers de plus que le pourcentage permis**. Toutefois, une fois une augmentation illégale acceptée, on ne considère pas que le locateur commet une infraction en exigeant le loyer illégal, même s'il est au courant de la situation. Administrativement, les locateurs peuvent recevoir un avis qu'ils exigent un loyer illégal, étant donné que certains peuvent ne pas être au courant des augmentations illégales demandées par les anciens locateurs du bâtiment.

Habituellement, il n'y a pas d'infraction lorsqu'un locateur harcelle un locataire qui tente de faire respecter ses droits en vertu de la Loi (LRLH), contrairement à la *Loi sur la location immobilière* ou à la *Loi de 1989 sur la protection des logements locatifs*, à moins que le locateur n'aille jusqu'à contrevenir au Code pénal. Le harcèlement peut prendre la forme d'une menace de mettre fin au bail ou de refuser d'effectuer l'entretien. Une infraction de ce genre peut servir d'argument aux locataires qui éprouvent de la difficulté à faire respecter leurs droits dans le cadre du système de contrôle des loyer.

Dans le cadre du système de contrôle des loyers, le ministère du Logement, ou les autres entités administratives peuvent se voir confier le pouvoir d'inspecter les ensembles d'habitation ou les logements locatifs. Le cas échéant, il peut être nécessaire de faire une infraction de situations où un locateur, un locataire, ou un gérant d'immeuble s'opposerait à une inspection.

La perception d'un pot-de-vin est une pratique par laquelle les nouveaux locataires sont tenus de versés des sommes additionnelles pour obtenir un logement locatif. Si un gérant d'immeuble agit en dehors du cadre de son emploi, c'est-à-dire s'il n'agit pas au nom du locateur, dans la plupart des cas, cette pratique des pots-de-vin aux dépends d'un locataire n'est pas considérée comme une infraction à la loi. Étant donné que les gérants d'immeuble contrôlent parfois, ou semble contrôler le processus de sélection des nouveaux locataires, le pouvoir de poursuivre pourrait être étendu de façon à couvrir cette situation; il suffirait de rendre explicitement illégal le fait pour les gérants d'immeuble d'exiger des pots-de-vin.

Habituellement, le paiement de toute somme d'argent par un locataire à un locateur est illégal si cette somme s'ajoute au loyer régulier. Cette disposition est indispensable afin de contrôler la perception des pots-de-vin ou de frais semblables, sans l'approbation du gouvernement. Toutefois, il existe tellement de types de frais qui sont visés par cette interdiction, et certains semblent moins raisonnables que d'autres aux yeux du public.

La loi sur le contrôle des loyers pourrait faire des exceptions à cette interdiction générale des pots-de-vin dans les cas suivants : les frais bancaires directs pour les chèques sans provision; les coûts directs pour la taille de clés neuves d'un appartement, du garage ou du stationnement, autres que celles fournies initialement; et le coût (dans une certaine mesure) des services du concierge pour faire entrer chez-eux les locataires qui auraient égarés leurs clefs ou les auraient oubliées à l'intérieur, en dehors des heures normales.

Actuellement, un juge qui entend une cause en vertu de la *Loi sur la réglementation des loyers d'habitation* n'a pas le pouvoir d'ordonner à l'accusé de rembourser la victime du montant de l'infraction. Le fait que le locateur rembourse volontairement sa victime ne constitue qu'un facteur dans la sentence. On pourrait corriger ce fait en accordant un pouvoir de la cour en vertu de la loi sur le contrôle des loyers pour divers types d'infractions. Toutefois, beaucoup de gens hésitent à recourir aux tribunaux criminels pour appliquer des solutions civiles.

En vertu de la *Loi sur la réglementation des loyers d'habitation,* certaines poursuites n'ont pas pu être entreprises parce qu'au moment où la personne découvrait qu'une infraction avait été commise et qu'elle le rapportait aux enquêteurs, le délai de prescription était écoulé. Pour corriger cette situation, il faudrait modifier le point de départ pour le calcul du délai de prescription en la date à laquelle le gouvernement est informé de l'infraction et prolonger cette période à deux ans.

Habituellement, le défaut de verser de l'argent qui est dû pour payer une dette à la suite d'un décret constitue une infraction. Il peut s'avérer nécessaire de s'assurer que les remboursements qui sont ordonnés soient effectivement versés. Toutefois, le délit pourrait se limiter à ce cas, en éliminant la responsabilité quasi criminelle pour le défaut d'obtempérer à un ordonnance de payer le loyer (le locateur qui verse une remise ou le locataire qui paie conformément à un ordonnance de révision de loyer pour l'immeuble en entier).

À la première étape, la sanction pour le défaut d'obtempérer à des exigences particulières de la Loi pourrait entraîner, comme c'est actuellement le cas, un résultat portant moins à conséquence qu'une poursuite. Au lieu d'une suspension de la perception des augmentations de loyer, les augmentations de loyer pourraient être diminuées ou retardées.

On pourrait prévoir une disposition interdisant toute augmentation du loyer maximum ou du loyer exigé, ou même réduire le loyer maximum jusqu'à ce que le locateur se conforme à l'ordre d'entretien. Cela pourrait s'appliquer aux cas de perception ou de défaut d'inscrire des loyers excessifs.

SOLUTIONS PROPOSÉES AUX FINS DE CONSULTATION

Aux fins de consultation, les solutions envisagées ici proposent l'inclusion dans les règlements des infractions supplémentaires suivantes :

- le défaut d'obtempérer à des ordonnances d'entretien ou à des normes émises par des organismes provinciaux de réglementation des loyers;
- la perception de pots-de-vin par les gérants d'immeuble;
- la perception en connaissance de cause de loyers illégaux;
- le harcèlement des locataires;
- l'opposition aux inspections;

Le délai de prescription pour les poursuites devrait être prolongé à deux ans débutant le jour où les faits sont connus par les autorités. Le défaut d'obtempérer à un ordre de verser une remise ou toute autre somme d'argent ne doit pas constituer une infraction sauf dans le cas des ordonnances d'entretien ou de respect des normes.

4.9 PROTECTION DES LOGEMENTS LOCATIFS

QUESTION : RÉVISION DU CADRE DES COMPÉTENCES LÉGALES ACTUELLES

CONTEXTE

L'expérience passée a démontré que l'augmentation des contrôles des loyers encourageait certains locateurs de logements locatifs à modifier leur propriété de façon à échapper à la réglementation des loyers. Parmi ces modifications apportées, on note les conversions en logements en copropriété, conversions en coopératives d'habitation, conversions en logements transitoires tels que les hôtels, motels ou appartements d'hôtel, conversions à des usages non résidentiels et démolitions de propriétés locatives en vue d'un réaménagement.

La *Loi sur la protection du logement locatif* a été promulguée en 1986 et amendée en 1989, afin de protéger de ces pertes le parc résidentiel locatif existant de la province. En vertu de cette loi, un locateur doit s'adresser au conseil municipal pour demander la permission de convertir, en tout ou en partie, de démolir, de rénover ou à séparer une propriété locative.

L'application de la Loi est limitée par des facteurs tels que la population des municipalités, la taille des propriétés locatives et autres facteurs. La plupart des dispositions de la loi s'appliquent seulement aux municipalités désignées dans les règlements qui accompagnent la Loi, et ce ne sont que les municipalités ayant une populations de 50 000 habitants et plus. Certaines dispositions, qui concernent la conversion en logements en copropriété et en coopératives d'habitation, ne s'appliquent pas à toutes les municipalités ontariennes.

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

Le système actuel compte sur les municipalités pour appliquer la *Loi sur la protection du logement locatif*. Une solution consisterait à continuer à confier aux municipalités pour lesquelles la Loi s'applique, le soin de faire respecter les règlements actuels. Lorsque les locataires exprimeront des inquiétudes, des pressions seront exercées sur le conseil municipal afin d'assurer la protection des logements locatifs. Les locataires peuvent aussi en appeler des décisions du conseil en s'adressant au Comité des affaires municipales de l'Ontario.

Des pressions accrues pour convertir ou démolir les logements locatifs peuvent inciter certains locateurs à tenter d'effectuer des démolitions, conversions ou rénovations illégales. La réaction efficace à ces tentatives doit au bon moment; ainsi, des ressources supplémentaires peuvent être nécessaires pour l'application de la loi au niveau municipal. Il faudra aussi compléter la tâche d'appliquer la loi en insistant davantage sur l'éducation des locateurs et des locataires.

Les critiques possibles de ce système sont qu'il incombe aux locataires de faire connaître leur doléances aux conseils municipaux. Il existe aussi une disparité dans cette méthode, du fait que les municipalités de moins de 50 000 habitants ne sont pas visées par la Loi en ce qui concerne les démolitions et les rénovations.

Une autre méthode serait de maintenir l'application de la *Loi sur la protection du logement locatif* au niveau des municipalités, moyennant un plus grand contrôle par le gouvernement provincial. Le ministère serait plus dirigiste dans ses commentaires aux municipalités sur l'application de la Loi et pourrait en appeler des décisions prises par les municipalités devant le Comité des affaires municipales de l'Ontario, chaque fois que le ministère désapprouve une décision. En outre, le ministère pourrait mettre davantage l'accent sur les tâches d'éducation et, si nécessaire, accorder un plus grand soutien à l'application de la Loi.

Une autre solution consisterait à retourner l'administration de la *Loi sur la protection du logement locatif* au niveau provincial, soit directement, soit par le truchement d'un Comité. Actuellement, les demandes sont traitées et les décisions prises au niveau des municipalités. Par cette méthode, les décisions seraient prises soit par les administrateurs au palier provincial, soit par un comité d'audiences quasi judiciaire. La prise de décisions par un comité quasi judiciaire nécessiterait une politique provinciale écrite claire et explicite sur la protection des logements locatifs, pour faire en sorte que l'intention du gouvernement soit respecté.

Cette méthode pourrait assurer une administration raisonnablement cohérente de la protection du parc résidentiel et des locataires et certaines municipalités se sentiraient soulagées de ne plus assumer cette responsabilité au palier local. Par contre, les décideurs au palier provincial pourraient ne pas être aussi accessibles pour les locataires et les locateurs que s'ils étaient au palier local et certaines municipalités pourraient s'opposer à la perte d'une responsabilité qu'elles assumaient auparavant.

SOLUTION PROPOSÉE AUX FINS DE CONSULTATION

La démarche envisagée consiste à laisser aux municipalités le soin d'administrer la Loi, moyennant un plus grand contrôle de la part du gouvernement provincial.

QUESTION : ÉTENDRE L'APPLICATION DE LA LOI AUX PLUS PETITES MUNICIPALITÉS

CONTEXTE

Actuellement, les municipalités qui sont visées par la *Loi sur la protection du logement locatif* sont énumérées dans les règlements, et une décision à été prise dans le passé, afin de limiter ces municipalités par leur niveau de population (50 000).

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

Les municipalités pourraient être incluses sur la base d'autres critères, tels que l'inclusion dans certaines zones du marché de l'habitation. Il existe actuellement nombre de petites municipalités de moins de 50 000 habitants, telles que Vanier, Dundas et Ajax, qui font partie de grandes zones métropolitaines.

En même temps, certaines petites municipalités disposent de ressources limitées pour administrer de nouvelles responsabilités et ne s'aperçoivent généralement pas qu'elles ont un problème de logement locatif.

SOLUTION PROPOSÉE AUX FINS DE CONSULTATION

Étendre la Loi de façon à englober les petites municipalités faisant partie de grandes zones métropolitaines.

QUESTION : MODIFIER LES CRITÈRES QUE LES MUNICIPALITÉS DOIVENT CONSIDÉRER LORSQU'ELLES ÉTUDIENT UNE DEMANDE

CONTEXTE

En vertu de la *Loi sur la protection du logement locatif,* le conseil municipal peut approuver une demande, si au moins l'un des critères suivants s'applique :

- si l'on propose une démolition et que la propriété locative a des problèmes de charpente; ou si l'on propose des rénovations et que le bâtiment a des problèmes de charpente, qu'il est occupé par des locataires et qu'il faut reprendre la possession des lieux pour procéder aux réparations et aux rénovations;

- le demandeur s'engage à fournir aux locataires qui sont évincés des logements semblables, à loyer et de qualité semblables, dans le même quartier; et à fournir le même nombre de logements neufs dans la même fourchette de prix et le même quartier; ou

- de l'avis du conseil, la proposition n'aura pas d'effets néfastes sur l'offre de logements locatifs abordables dans la municipalité.

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

Afin d'assurer une plus grande crédibilité dans la protection du parc de logement locatif et des locataires, il faudrait modifier les critères d'approbation obligatoires pour inclure :

- l'ajout d'un critère visant à exiger l'approbation de la demande par les locataires;
- l'obligation pour les demandeurs d'expliquer pourquoi ils ne peuvent pas se conformer au deuxième critère soit le remplacement des logements locatifs par de nouveaux logements au loyer équivalent et le relogement des locataires dans d'autres logements à un loyer équivalent, avant qu'une municipalité puisse appliquer le troisième critère pour l'approbation (sans effet négatif sur le parc de logement);
- la révision du troisième critère qui laisse moins de pouvoir discrétionnaire au conseils municipaux pour déterminer le sens d'un «effet néfaste» sur le parc de logement locatif abordable; et
- les mesures de protection obligatoire des locataires, y compris la permanence du domicile pour une période de temps, le coût du déménagement et les dispositions spéciales qui pourraient indiquées dans un cas donné.

Bien que ces suggestions puissent améliorer la protection du parc résidentiel locatif, le critère concernant l'approbation par les locataires et les mesures de protection obligatoires peuvent augmenter le fardeau administratif déjà lourd des municipalités qui seraient tenues de surveiller le vote et les mesures de protection des locataires. Il est possible qu'une autre loi telle que la *Loi sur la location immobilière* doive aussi être modifiée. De plus, les municipalités pourraient s'opposer à la limitation de leurs pouvoirs discrétionnaires.

Certains ont suggéré qu'on exige le versement de paiements «liés» obligatoires aux fonds d'habitation municipal et provincial afin de remplacer les logements locatifs qu'on autorise à détruire. On pourrait ainsi aider à remplacer les logements retranchés du parc de logements locatifs abordables et plusieurs municipalités utilisent déjà cette méthode de concert avec l'approbation de nouveaux logements.

SOLUTION PROPOSÉE AUX FINS DE CONSULTATION

La démarche envisagée accorde aux municipalités le pouvoir d'exiger des paiements pour la conversion et la démolition. Ces paiements seraient destinées aux corporations d'habitation municipales pour la fourniture de logements locatifs neufs.

QUESTION : ÉTENDRE LA LOI AFIN D'INCLURE LES PETITES PROPRIÉTÉS LOCATIVES ET LES LOGEMENTS EN COPROPRIÉTÉ

CONTEXTE

La Section 3(2) de la Loi exempte les bâtiments de 4 logements ou moins. Le système actuel exempte tous les logements en copropriété enregistrés. Les logements locatifs en copropriété peuvent donc être convertis à d'autres usages tels que l'occupation par le locateur, l'occupation d'une suite d'hôtel, ou à des fins commerciales, sans nécessiter l'approbation de la Loi.

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

Le chiffre de 4 logements pourrait être diminué de façon à inclure les propriétés de 2, 3 ou 4 logements dans la Loi. Les municipalités peuvent s'opposer à cette inclusion parce que cela étendra la protection à de nombreux logements illégaux, en particulier si les propriétés de seulement deux ou trois logements sont visées.

Cette mesure pourrait aussi décourager les petits propriétaires d'offrir des logements sur le marché locatif et découragerait fortement les nouveaux acheteurs de maison qui pourraient se financer en louant un ou deux logements jusqu'à ce que leurs revenus soient suffisants et qu'ils aient besoin d'espace supplémentaire pour les familles qui grandissent.

Certains ont suggéré d'étendre la Loi pour inclure les logements en copropriété loués. On a aussi suggéré que les locateurs de logements en copropriété qui louent des logements soient tenus d'informer les locataires éventuels qu'ils ne seront par protégés en vertu de la Loi.

SOLUTION PROPOSÉE AUX FINS DE CONSULTATION

Jusqu'ici, aucune autre modification n'a été recommandée dans ces domaines.

QUESTION : PROTECTION DE LA LOI ÉTENDUE AUX PARCS DE MAISONS MOBILES ET AUX COLLECTIVITÉS À BAIL FONCIER

CONTEXTE

La *Loi de protection du logement locatif* ne s'applique aux parcs de maisons mobiles et aux collectivités à bail foncier que dans des cas extrêmement limités. Les résidents sont vulnérables à la conversion à d'autres usages ou en coopératives.

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

Un amendement à la Loi pourrait protéger ces genres de propriétés contre la conversion en coopératives, en logements en copropriété ou en réaménagement du sol à des fins non résidentielles. La protection serait étendue soit à toutes les municipalités ou seulement à des municipalités désignées (c'est-à-dire celle qui ont actuellement une population de 50 000 habitants ou plus).

Bien qu'il s'agisse d'une démarche positive qui vise à protéger une quantité énorme de logements abordables, elle pourrait inciter les municipalités à ne plus approuver de nouveaux parcs de maisons mobiles, si cela doit compromettre le développement éventuel des terrains. La mesure découragerait également les locateurs de terrains d'établir de nouveaux parcs ou de nouvelles collectivités pour les mêmes raisons.

L'un des problèmes flagrants qui se pose avec ces types d'aménagements est que bon nombre de parcs existants de maisons mobiles et de collectivités à bail foncier sont situés dans les municipalités rurales qui ne sont pas assujetties à la Loi. En outre, on croit que les maisons mobiles n'ont qu'une durée de vie limitée et qu'elles doivent parfois être remplacées.

SOLUTION PROPOSÉE AUX FINS DE CONSULTATION

Les questions entourant les parcs de maisons mobiles et les collectivités à bail foncier sont complexes. Elles sont continuellement à l'étude par un comité inter-ministériel. Bien que l'inclusion de ces collectivités dans le contrôle des loyers puisse être poursuivie, on pense qu'il vaut mieux attendre que le rapport du comité inter-ministériel soit prêt avant d'aller plus loin dans les réformes nécessaires dans ce domaine.

QUESTION : DES POUVOIRS ÉTENDUS POUR LES TRIBUNAUX AFIN D'ORDONNER LE RETOUR DES LOGEMENTS RÉNOVÉS ILLÉGALEMENT À LEUR FORME ANCIENNE ET LE RELOGEMENT DES LOCATAIRES À LEUR ANCIEN LOYER

CONTEXTE

Actuellement, cette disposition ne s'applique qu'aux logements qui ont été inclus dans la Loi. Dans le cas des plus petits immeubles, un locateur peut entreprendre des rénovations qui réduisent le nombre de pièces ou de logements afin de créer des logements locatifs plus grands et plus luxueux. Par exemple, une maison de chambres comptant six chambres peut être convertie en quatre appartements autonomes.

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

Une solution consisterait à forcer le locateur à remette les logements dans leur état original de chambres ou d'appartements et à reloger les anciens locataires à leur ancien loyer. Ce serait une démarche semblable à celle prise dans le cas des autres conversions. L'autre solution serait de maintenir le statu quo.

SOLUTION PROPOSÉE AUX FINS DE CONSULTATION

On propose que les pouvoirs du tribunal soient étendus pour qu'ils puissent ordonner le relogement des locataires dans les logements rénovés et ordonner que les logements rénovés soient reconvertis à leur état initial.

QUESTION : LA LOI CONCERNANT LES RÉNOVATIONS ET RÉPARATIONS QUI EXIGENT LE REPRISE DE POSSESSION

CONTEXTE

La Loi permet aux municipalités de contrôler les rénovations et les réparations qui sont assez importantes pour nécessiter la reprise de possession des logements même s'il n'y a pas de changement au nombre total d'unités. Cette disposition a été incluse dans la loi actuelle afin de permettre le contrôle des rénovations de luxe.

SOLUTIONS ÉTUDIÉES

Si la nouvelle loi sur le contrôle des loyers permet un certain traitement acceptable des dépenses en immobilisations «nécessaires» ou selon les «normes minimales», et en particulier, si l'admissibilité des projets importants fait l'objet d'une étude préalable par certains organismes gouvernementaux, il serait redondant d'exiger également l'approbation en vertu de la Loi. Cette approbation serait nécessaire uniquement si la rénovation doit entraîner la diminution du nombre de logements locatifs.

Cette méthode permettrait de contrôler la perte de logements locatifs abordables mais ne donnerait pas aux municipalités la possibilité d'imposer des conditions pour aider les locataires qui doivent quitter leur logement en raison des rénovations nécessaires qui ne changent en rien le nombre de logements locatifs.

SOLUTION PROPOSÉE AUX FINS DE CONSULTATION

La solution proposée consiste à ce que soient soustraites à la loi de protection du logement locatif, les rénovations et les réparations lorsque le nombre de logements ne change pas, si les dépenses en immobilisations sont financées en vertu de la loi sur le contrôle des loyers.

ANNEXE A

GLOSSAIRE DES TERMES DE LOCATION

GLOSSAIRE DES TERMES DE LOCATION

Le présent glossaire donne un aperçu de quelques-uns des termes les plus techniques relatifs à la réglementation des loyers et ses définitions ne doivent pas être interprétées légalement et n'ont aucune force légale. On devrait consulter la *Loi de 1986 sur la réglementation des loyers d'habitation* et les règlements pour une explication statutaire de ces termes.

Dépenses en immobilisation

- sont le montant déboursé pour d'importantes rénovations ou additions à un immeuble, à de l'équipement ou à des installations, c'est-à-dire pour un nouveau toit ou une nouvelle chaudière. Ce sont aussi des dépenses importantes pour les réparations, le remplacement ou l'entretien, par exemple, pour une nouvelle tuyauterie, mais seulement si les avantages durent pour plus qu'une année.

Perte économique

- le locateur gagne moins que le taux de rendement permis.

Péréquation

- lorsque le prix des loyers est différent pour des unités semblables et que le locateur désire charger des loyers semblables pour le même genre d'unités.

Frais d'exploitation exceptionnels

- les frais d'exploitation spécifiques du locateur excèdent le montant prévu lors du calcul du taux d'augmentation maximal du montant prévu dans les règlements.

Perte financière

- le locateur perd de l'argent parce que les frais d'exploitation et de financement de l'immeuble sont plus élevés que le revenu provenant des loyers.

Première date d'entrée en vigueur

- il s'agit de la date de la première augmentation de loyer de n'importe laquelle unité d'un immeuble, immeuble relié ou groupe d'immeubles reliés, de parc de maisons mobiles ou de communauté à location de terrain et qui est fournie par le locateur lors d'une demande de révision des loyers. La même date d'entrée en vigueur de l'augmentation est par la suite reprise dans les arrêtés et dans toute introduction progressive.

Taux maximal d'augmentation des loyers

- il s'agit de l'augmentation annuelle en pourcentage du loyer maximal, permise en vertu de la Loi et établie selon l'indice des frais des ensembles d'habitation (IFEH). Le taux maximal d'augmentation des loyers pour 1990 est 4,6 % et 5,4 % pour 1991.

Redressement d'un préjudice

- le locateur obtient un retour/une ristourne qui représente moins de deux pour cent de ses frais.

Facteurs justificatifs

- fait référence aux motifs et aux règlements qui déterminent l'augmentation de loyer permise établie selon la *Loi de 1986 sur la réglementation des loyers d'habitation* et le projet de loi moratoire proposé.

Pot-de-vin

- la pratique selon laquelle des personnes demandent des paiements «sous la table» pour avoir la possibilité de louer une unité. En vertu de la *Loi de 1986 sur la réglementation des loyers d'habitation*, ceux qui sont accusés d'accepter des pots-de-vin sont passibles d'une amende allant jusqu'à 5 000$ dans le cas d'une personne ou jusqu'à 50 000$ pour les entreprises.

Loyer maximal

- le loyer maximal légal que l'on peut charger pour un logement locatif. Le loyer maximal peut s'avérer plus élevé que le loyer réellement chargé par le propriétaire.

Augmentation de loyer fixée par arrêté

- il s'agit du montant de l'augmentation de loyer pour une unité telle qu'établi par un arrêté en vertu de la *Loi de 1986 sur la réglementation des loyers d'habitation* ou selon ses amendements, par un administrateur de la révision des loyers découlant d'une demande du propriétaire pour une augmentation de loyer qui dépasse le taux maximal d'augmentation des loyers. L'administrateur examine toute l'information, y compris les résultats de ses propres enquêtes et prend une décision sur l'augmentation de loyer justifiée. Un arrêté est alors remis au propriétaire et au locataire.

Incorporation des dépenses

- quelques-unes des dépenses des propriétaires peuvent se refléter ou être incorporées dans les augmentations de loyer. La réglementation des loyers limite le montant qui peut être incorporé.

Taux de rendement permis

- permet aux propriétaires d'immeubles (habités pour la première fois après 1975) de réclamer un taux de rendement. Pour les immeubles où le permis de construire a été délivré avant le 1er janvier 1987, le taux de rendement permis est de 10 % d'un capital investi déterminé; après le 1er janvier 1987, le taux de rendement permis égale le taux moyen sur trois ans des obligations d'épargne du Canada à long terme plus un pour cent.

Introduction par étape ou progressive (hausse graduelle)

- concerne les dispositions de la *Loi de 1986 sur la réglementation des loyers d'habitation* qui ne permettent pas immédiatement l'incorporation de certaines augmentations de loyer mais qui permet plutôt leur introduction par étape sur plusieurs années.
  Ces dispositions ont trait aux pertes financières, aux pertes économiques, au redressement d'un préjudice, aux augmentations de coûts de financement et à la péréquation.

Remboursement

- lorsque le propriétaire a chargé un loyer illégal, un locataire a le droit d'obtenir le remboursement des paiements en excès. Le propriétaire est légalement obligé selon un arrêté du ministère, de rembourser tout loyer perçu illégalement.

Calcul du loyer

- le procédé utilisé par les administrateurs de la révision des loyers pour établir le loyer maximal pour un logement locatif. Les propriétaires et les locataires peuvent faire appel des décisions de l'administrateur auprès de la Commission de révision des loyers.

Loi de 1986 sur la protection des logements locatifs

- la loi qui réglemente la démolition, la conversion et les réparations d'importance ou la rénovation d'un logement locatif.

Registre des loyers

- un répertoire des loyers réellement perçus en 1985 et des arrêtés de révision des loyers. Ces loyers sont mis à jour en fonction du taux maximum d'augmentation des loyers et des augmentations de loyer fixées par arrêté. L'information sur les loyers est disponible au public essentiellement dans le cas des immeubles d'habitation contenant un minimum de sept unités.

Ensemble d'habitation

- un immeuble, un immeuble relié, un groupe d'immeubles reliés, ou un parc de maisons mobiles où se trouvent un ou plusieurs logements locatifs. Cela peut aussi signifier un site ou un groupe de sites reliés sur lesquels reposent une habitation unifamiliale permanente.

Indice des frais des ensembles d'habitation

- il s'agit d'une moyenne mobile établie sur trois ans des frais d'exploitation variables expérimentés par un propriétaire typique et calculé selon une formule établie dans la *Loi de 1986 sur la réglementation des loyers d'habitation* et dans les règlements.

ANNEXE B

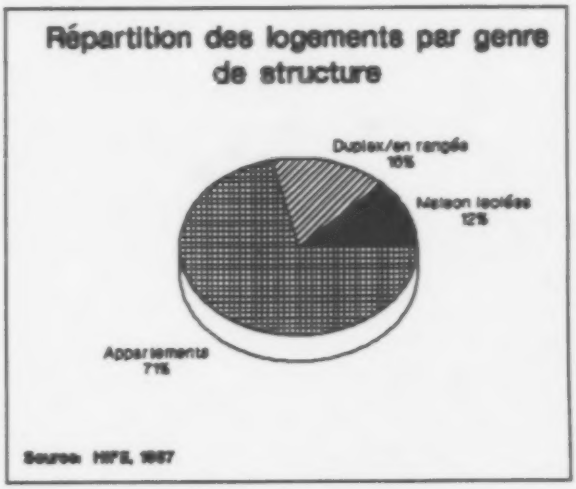
STATISTIQUES SUR LE LOGEMENT EN ONTARIO

1. Stock de logements

- On estime qu'il y a 3,2 millions d'unités d'habitation en Ontario dont 37 %, ou 1 254 000, sont louées. Environ 2,3 millions d'Ontariens vivent dans ces logements. Environ 84 %, soit 1 052 000, de tous les logements locatifs appartiennent à des particuliers. Le reste appartient au gouvernement ou à des groupes sans but lucratif.

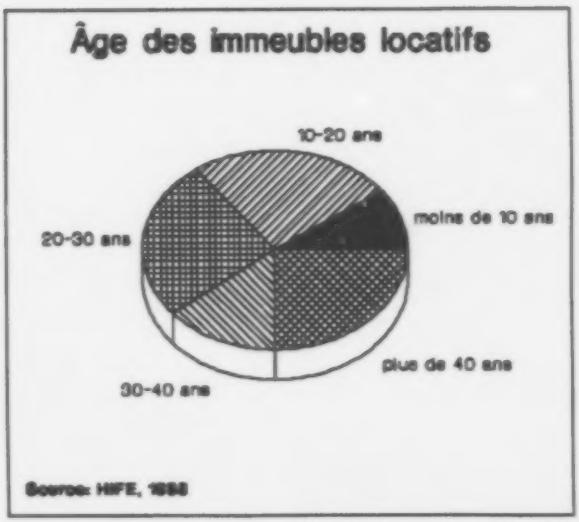
- Environ 40 % des logements locatifs se trouvent dans des immeubles de 5 étages ou plus.

- Les petits immeubles à appartements, ceux de moins de 5 étages, représentent environ 30 % des logements locatifs.

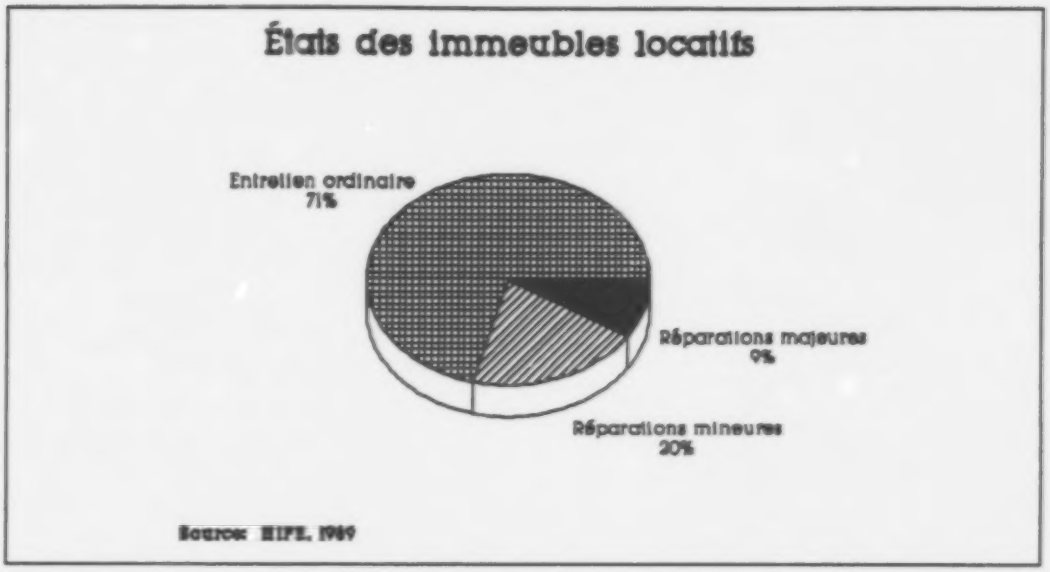


- Les logements de l'Ontario vieillissent : 65 % des logements locatifs de l'Ontario ont plus de 20 ans.

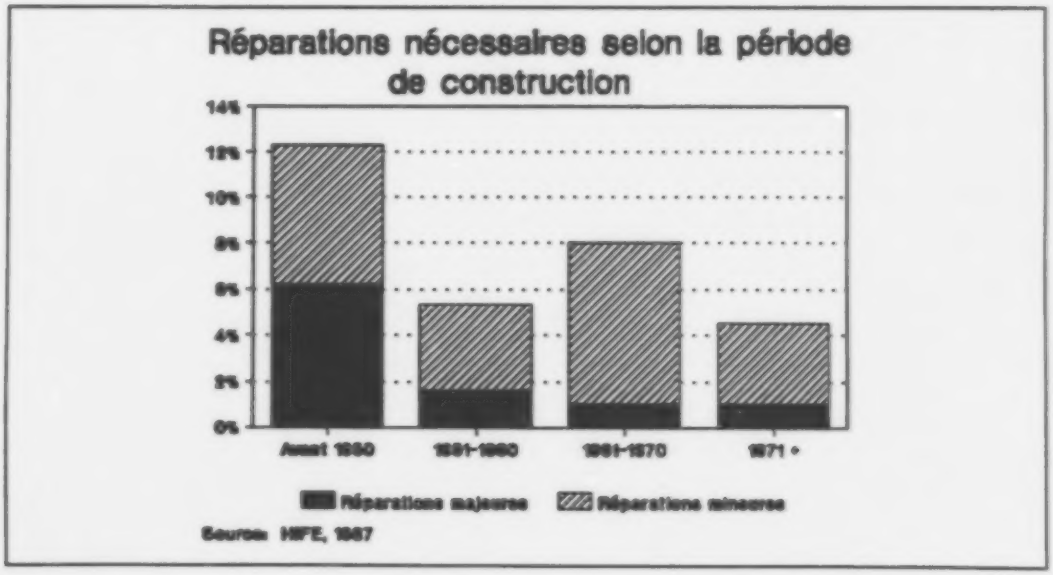
- L'âge d'un immeuble a des répercussions importantes sur l'état des logements locatifs. Règle générale, plus un immeuble est vieux, plus il a besoin de réparations et d'entretien.



2. État des immeubles locatifs



- On estime que près de 30 % des immeubles locatifs de l'Ontario ont besoin de réparations mineures ou majeures. Il est important de souligner que ces estimations sont fondées sur des données recueillies à partir d'enquêtes menées auprès des occupants et non d'après des inspections techniques des logements.



3. Le marché locatif

- Taux de vacance pour les immeubles de 3 logements ou plus mesuré par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) en octobre 1990 :

Ontario	1,4 %
Toronto	1,0 %
Ottawa	0,5 %
Hamilton	1,3 %

- Taux de vacance pour l'Ontario pour les immeubles de 3 logements ou plus, 1987 à 1990 (SCHL)

1987	Avril	0,8 %
	Octobre	0,9 %
1988	Avril	0,8 %
	Octobre	0,8 %
1989	Avril	0,9 %
	Octobre	0,9 %
1990	Avril	1,3 %
	Octobre	1,4 %

- Moyenne pondérée des loyers dans certaines régions métropolitaines pour des logements de 2 chambres à coucher dans des immeubles locatifs de 3 logements ou plus (SCHL) :

	Octobre 1989	Octobre 1990
Toronto	648 $	689 $
Ottawa	607 $	640 $
Hamilton	491 $	523 $

4. Mises en chantier d'immeubles locatifs

- Mises en chantier d'immeubles locatifs, secteur privé, Ontario (SCHL)

	1986	10 330
	1987	15 078
	1988	12 830
	1989	11 436
Janvier - novembre	1990	11 341

- Mises en chantier de condominiums, Ontario (SCHL)

	1986	9 814
	1987	17 776
	1988	20 833
	1989	20 213
Janvier - novembre	1990	11 165